

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

JULKISTEN PALVELUIDEN JA HALLINNON KEHITTÄMINEN
– MITÄ JULKISHALLINNON YHTEISET ASIOINTIPISTEET MERKITSEVÄT KUNNILLE
JA KUNTALAISILLE?

Asiakaspalvelu2014-hankkeen toimintamallin arviointi toimijoiden välisen yhteistyön ja
asiakaskokemusten näkökulmasta

Saara Rahkonen-Rannikko
Pro gradu -tutkielma
Kunta- ja aluejohtaminen
Toukokuu 2015

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu, Kunta- ja aluejohtaminen

Tekijä:

RAHKONEN-RANNIKKO SAARA

Tutkielman nimi:

Julkisten palveluiden ja hallinnon kehittäminen – mitä julkishallinnon yhteiset Asiointipisteet merkitsevät kunnille ja kuntalaisille? Asiakaspalvelu2014-hankkeen toimintamallin arviointi toimijoiden välisen yhteistyön ja asiakaskokemusten näkökulmasta

Pro gradu -tutkielma:

125 sivua, 6 liitesivua

Aika:

Toukokuu 2015

Avainsanat:

hallinnon kehittäminen, poikkihallinnollinen yhteistyö, Asiakaspalvelu2014-hanke, julkishallinnon yhteinen asiakaspalvelu, asiakasnäkökulma

Tutkimuksen aiheena on hallinnon kehittäminen ja hallinnonalariippumattoman palvelumallin toteuttaminen julkishallinnon asiakaslähtöisyyttä ja poikkihallinnollista yhteistyötä lisäämällä. Teoreettisen viitekehyksen muodostavat yhtäältä asiakaslähtöisen hallinnon uudistamisen ja toisaalta yhteistyölähtöisen hallinnon uudistamisen näkökulmat ja niitä kuvaavien keskeisten käsitteiden, kuten holistisen hallinnan, asiakaslähtöisyyden ja poikkihallinnollisen yhteistyön avaaminen. Lisäksi hallinnon kehittämisen tarkastelulle keskeisen hallintotieteellisen kiinnostuksen muodostaa teoreettinen keskustelu hallinnon uudistusaalloista: perinteisestä hallinnosta, uudesta julkisjohtamisesta ja hallinta-ajattelusta sekä niiden sisältämistä asiakkuuskäsityksistä. Työn tarkoitus on avata niitä lähtökohtia ja perusteita, mutta myös käytännön haasteita, joita hallinnonalariippumattomalle julkisten palveluiden kehitystyölle voidaan nähdä olevan.

Tutkimusongelmaan vastataan työssä myös ottamalla empiirisen tapaustarkastelun kohteeksi julkishallinnon yhteisen asiakaspalvelun kehittäminen. Tarkastelun kohteena oleva Asiakaspalvelu2014-hanke asettuu siten hallinnon tutkimuksen viitekehykseen ja ankkuroituu osaksi hallinnon kehittämisen, asiakasnäkökulman ja poikkihallinnollisen yhteistyön dynamiikan tarkastelua. Tutkimus kuvaa, millaista julkisten palveluiden kehittämistyötä Asiakaspalvelu2014-hankkeessa on tehty ja miten poikkihallinnollisen yhteistyön ja asiakasnäkökulman soveltamisessa on onnistuttu toimintamallin pilotoinnin osalta.

Tutkimuksessa hyödynnetään sekä laadullisia että määrällisiä tutkimusmenetelmiä. Ensimmäinen aineisto koostuu viiden pilottikunnan edustajilta kerätystä haastatteluaineistosta, jota analysoidaan sisällönanalyysin keinoin. Toisena aineistona on pilottikuntien Asiointipisteissä kerätty asiakaspalaute. Tällaisen aineisto- ja menetelmätriangulaation avulla on tarkoitus paimentaa lisätä tutkimuksen luotettavuutta, myös saavuttaa kokonaisvaltaisempi kuva siitä, mitä pilotoitu toimintamalli merkitsee poikkihallinnollisen yhteistyön ja asiakaslähtöisen hallinnon toteuttamisen näkökulmasta.

Julkishallinnon yhteisen asiakaspalvelun kehittäminen näyttäytyy tutkimustulosten analyysin perusteella poikkihallinnollisen yhteistyön ja asiakasnäkökulman lisäämisen tarpeeseen vastaavana toimintamallina. Asiakkaat ovat ottaneet palvelumallin myönteisesti vastaan, mutta huomionarvoista on myös, että niin kuntien edustajien kuin asiakaspalautteenkin perusteella

erityisesti henkilökohtainen asiointi julkishallinnon palveluissa koetaan asiakasrajapinnassa yhä tärkeänä. Aineiston perusteella toimintamallin ytimessä on juuri henkilökohtaisen asioinnin ja palveluiden saavutettavuuden turvaaminen sähköisten palveluiden kehittämisestä huolimatta. Tutkimustulosten perusteella voidaan sanoa, että hallinnon kehittämisen, asiakasnäkökulman soveltamisen ja poikkihallinnollisen yhteistyön lisäämisen välinen dynamiikka ei ole täysin ongelmaton. Kuitenkin on nähtävissä selvä pyrkimys poikkihallinnolliseen asiakaslähtöiseen hallinnon kehittämiseen ja siinä voidaan onnistua selkeän poliittisen tahtotilan, ohjauksen ja toimintaan sitoutuneiden henkilöiden löytäessä toisensa. Kyse on tulosten perusteella paitsi toiminnallisten, erityisesti rakenteellisten ja organisaatiokulttuuristen haasteiden voittamisesta.

Sisällys

TIIVISTELMÄ.....	2
1 JOHDANTO.....	5
1.1 TUTKIMUKSEN TAUSTA JA LÄHTÖKOHDAT	6
1.2 TUTKIMUKSEN PERUSVALINNAT	9
1.3 TUTKIMUKSEN RAKENNE JA KESKEISET KÄSITTEET	20
2 JULKISTEN PALVELUIDEN JA HALLINNON KEHITTÄMISEN PERIAATTEET	23
2.1 POHJOISMAINEN HYVINVOINTIVALTIOIMALLI JA JULKISEN TALOUDEN ONGELMAT HALLINNON UUDISTAMISEN TAUSTATEKIJÖINÄ.....	23
2.2 JULKISTEN PALVELUIDEN ERITYISLUONNE	26
2.3 ASIAKKUUS HALLINTOUUDISTUSTEN KESKIÖSSÄ	28
2.3.1 HALLINNON ASIAKASKÄSITYS	31
2.3.2 JULKISHALLINNON ASIAKKUUSSTRATEGIA PALVELUTUOTANNON MUODONMUUTOKSEN TAUSTAVOIMANA.....	33
3 TEOREETTISIA LÄHTÖKOHTIA HALLINNON KEHITTÄMISEEN KOHTI LISÄÄNTYVÄÄ YHTEISTYÖTÄ.....	36
3.1 UUDEN JULKISJOHTAMISEN ASIAKASKÄSITYS YHDEN LUUKUN PALVELUPERIAATTEEN TAUSTALLA	37
3.2 HOLISTISEN HALLINNAN JA UUDEN HALLINTA-AJATTELUN NÄKÖKULMAT YHTEISTYÖN MERKITYKSESTÄ	41
3.3 YHTEISTYÖN REUNA-EHDOT JA MAHDOLLISUUDET	44
3.3.1 YHTEISTYÖN RAKENTUMINEN JA ONNISTUMINEN.....	48
3.3.2 POIKKIHALLINNOLLINEN YHTEISTYÖ	50
4 YHDEN LUUKUN PERIAATE SUOMALAISESSA HALLINNON KEHITTÄMISTYÖSSÄ	52
4.1 KANSAINVÄLINEN VIITEKEHYS JA KOKEMUS PALVELUMALLISTA.....	54
4.2 HALLINNON KEHITTÄMISEN UUDET SUUNNAT – SÄHKÖISET PALVELUT KÄYNTIASIOINNIN VASTAVOIMANA VAI TÄYDENTÄJÄNÄ?.....	56
5 JULKISHALLINNON YHTEISEN ASIAKASPALVELUN KEHITTÄMINEN 2010-LUVULLA – ASIAKASPALVELU2014-HANKE TYÖN EMPIIRISENÄ KIINNEKOHTANA.....	63
5.1 PILOTOINNIN ARVIOINTI KUNTIEN NÄKÖKULMASTA.....	65
5.2 PILOTOIDUN TOIMINTAMALLIN MERKITYS KUNNILLE	67
5.2.1 KUNTALAISTEN PALVELUTARPEET, ASIAKASNÄKÖKULMAN SYSTEMAATTISUUS JA KOKONAISTALOUDELLISUUS TOIMINTAMALLIN KESKIÖSSÄ	69
5.2.2 TOIMINTAMALLIN KÄYTÄNTÖJEN OIKEUDENMUKAISUUDEN KULMAKIVET KUNTIEN NÄKÖKULMASTA	73
5.3 KUNTIEN KOKEMUKSET YHTEISTYÖSTÄ – POIKKIHALLINNOLLISEN YHTEISTYÖN DYNAMIIKKA ..	81
5.3.1 PILOTINAIKAISEN YHTEISTYÖN REUNA-EHDOT – KOHDATUISTA HAASTEISTA OPPIMINEN.....	83
5.3.2 KESKINÄISEN YHTEISTYÖN VOIMAVARAT TOIMINTAMALLISSA.....	86

6 PILOTOINNIN ARVIOINTI ASIAKASPALAUTTEEN NÄKÖKULMASTA – KÄYTTÄJIEN KOKEMUKSET	91
6.1 ASIOINTIPISTEIDEN ASIAKASKYSELYN TAUSTATIEDOT JA VASTAAJAT	92
6.2 ASIOINTIPISTEIDEN PALVELUVALIKOIMA SEKÄ ERI PALVELUTAPOJEN KÄYTTÖKOKEMUKSET	96
6.3 KOKEMUKSET UUDEN TOIMINTAMALLIN TOIMIVUUDESTA.....	103
6.4 YHTEENVETOA ASIAKASKYSELYN TULOKSISTA JA AVOIMESTA PALAUTTEESTA	105
7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA HAVAINNOT TOIMINTAMALLIN KEHITTÄMISTARPEISTA	111
7.1 ASIAKASNÄKÖKULMA JA POIKKIHALINNOLLINEN YHTEISTYÖ HALLINNON KEHITTÄMISESSÄ .	111
7.2 TUTKIMUSTULOSTEN PERUSTEELLA ESITETTÄVÄT JATKOSUOSITUKSET	114
 LÄHTEET.....	 120
 LIITE 1 HAASTATTELURUNKO	 126
LIITE 2 ASIAKASKYSELY	127

1 Johdanto

Julkisen sektorin toimintojen kehittäminen sekä erityisesti julkisen sektorin tuottavuuden ja tehokkuuden parantaminen nähdään yleisesti yhtenä merkittävänä keinona varautua yhteiskunnallisesta vastuusta huolehtimiseen ja ajatellaan, että nykyisen uudistuspolitiikan pitää parantaa kansalaisten hyvinvointia taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti kestäväällä tavalla. Eri puolilla Suomea on tälläkin hetkellä menossa monia hankkeita ja ohjelmia, joiden tarkoitus on kehittää muun muassa kuntien palvelutuotantoa. Kuitenkaan yksin kuntien palvelutuotannon kehittäminen ei riitä, sillä myös muun julkisen sektorin palvelutuotantoa ja koko julkista hallintoa on syytä kehittää. Yhteiskunnallisiin haasteisiin vastaamiseksi olisi syytä uudistaa julkista hallintoa ja ennen kaikkea lisätä palveluiden tuottajien välistä yhteistyötä tehokkaan palvelutuotannon aikaansaamiseksi. (Korpela & Mäkitalo 2008, 16, 153–155.) Tähän keskusteluun kiinnittyy myös tämä pro gradu -tutkielma.

Hallinnon uudistaminen käsitteenä viittaa johonkin tiettyyn hallintojärjestelmään, yhteen tai useampaan organisaatioon tai vaihtoehtoisesti sen rakenteisiin tai prosesseihin kohdistuvaan muutokseen, jonka tarkoituksena on kehittää toimintaa. Kehittäminen voi tapahtua liittämällä yhteen tai hajauttamalla julkisen sektorin organisaatioita, poistamalla olevassa olevia ongelmia tai toiminta-ajattelua uudistamalla, jolloin voidaan rakentaa myös uudenlaisia ratkaisua kohdattuihin haasteisiin. (Pollitt & Bouckaert 2004, 8; Hakari 2014, 33) Pohjimmiltaan hallinnon uudistamisessa on siis kyse tarpeesta mukauttaa hallinto yhteiskunnan kulloisiinkin tarpeisiin. Airaksinen (2009, 37) toteaa hallinnon uudistamisen kiinnittyvän usein teoreettisiin olettamuksiin tai ilmiöihin, joista käsin uudistusta lähdetään toteuttamaan, mutta yhtälailla hallinnon kehittäminen pitää teoreettisen lähtökohdan ohella sisällään myös käytännön tekoja. Siten uudistaminen edellyttää teoreettisten ja poliittisten ideoiden onnistunutta toteutusprosessia, jollaisena tarkastelun kohteena oleva ilmiö julkishallinnon yhteinen asiakaspalvelu ja sen sisältämä poikkihallinnollinen yhteistyö myös voidaan nähdä.

Tutkielmassa tarkoitetaan selvittää, miten julkishallinnon yhteinen asiakaspalvelu asemoituu hallinnon kehittämisen kentällä ja erityisesti, miten hankkeessa tehty hallinnon kehittämistyö jäsentyy suhteessa julkishallinnon asiakasnäkökulman ja poikkihallinnollisen yhteistyön teoreettiseen keskusteluun. Tutkimusongelma kiinnittyykin hallinnon kehittämisen diskurssiin seuraavasta näkökulmasta: millainen on hallinnon kehittämisen, yhteistyön ja asiakkuusajatte-

lun välinen dynamiikka niin teoreettisen kuin empiirisen tarkastelun perusteella. Työn ensimmäisessä osassa tarkastellaan, mitkä hallinnon uudistamisen teoriat vaikuttavat julkishallinnon yhteisen asiakaspalvelun kehittämisen taustalla sekä sitä, miksi yhteistyön ja asiakaslähtöisyyden käsitteet ovat merkityksellisiä niin hallinnon uudistamisen kuin asiakaspalveluhankkeen näkökulmasta. Lisäksi tavoitteena on työn teoreettisessa osassa luoda perusta empiiriselle tarkastelulle, jossa tapaustarkastelun avulla selvitetään, miten julkishallinnon yhteisen asiakaspalvelun pilotointi on onnistunut ja millaista poikkihallinnollista yhteistyötä toimintamallissa on hallinnon kehittämisen näkökulmasta toteutettu. Näiden näkökulmien arviointi tapahtuu analysoimalla kuntien ja asiakkaiden kokemuksia toimintamallin pilotoinnista.

1.1 Tutkimuksen tausta ja lähtökohdat

Yllä esitetyn perusteella tulevaisuuden kestävien ja kansalaisten hyvinvointia edistävien julkisen palvelutuotannon mallien kehittäminen on ajankohtainen aihe jo sinänsä, mutta tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan erityisesti sitä, miten julkisia palveluja voidaan tuottaa entistä paremmin eri toimijoiden välisen yhteistyön tuloksena myös julkisen sektorin sisällä. Viime vuosien aikana monet Euroopan valtiot ovat saaneet kritiikkiä siitä, ettei julkisia palveluja ole tuotettu tarpeeksi koordinoitusti, ja erityisesti sektoreiden välisen koordinaation puutteen on nähty olevan esteenä hyvälle palvelutuotannolle. Hyvinvointipalveluiden koordinoituaasteet eivät itsessään ole uusi ilmiö, mutta ne ovat korostuneet viimeisten 20 vuoden aikana erikoistumisesta, markkinaehtoistumisesta ja hallinnon desentralisaatiosta johtuen, mikä on huomattu myös monien poliittisten toimijoiden kesken sekä, kuten Askim, Fimreite, Moseley ja Holm Pedersen (2011, 1451) Klijniä (2008) mukaillen toteavat, myös erilaisissa yksityisten ja julkisten palveluiden tuottajien verkostoissa. Näin ollen tähän tiedostettuun ongelmaan, puutteelliseen palvelujen koordinointiin, on pyritty vastaamaan julkisella sektorilla toimilla, joiden tarkoituksena on ollut paitsi poikkihallinnollisen yhteistyön myös asiakasläheisyyden lisääminen.

Yhtenä keinona puutteelliseen palvelujen koordinointiin ovat nousseet esiin – eripuolilla Eurooppaa sekä myös Suomessa – julkishallinnon visiot *yhden luukun periaatetta noudattavista asiakaspalvelupisteistä* (mm. *one-stop shops*). (Askim, Fimreite, Moseley & Holm Pedersen 2011, 1451.) Käytännönesimerkkejä julkishallinnon palveluntuottajien välisen yhteistyön

lisäämisestä Suomessa ovat valtion ja kuntien *yhteispalvelupisteet*,¹joiden kehittäminen on tämän työn tutkimuskohteena olevan Asiakaspalvelu2014-hankkeen keskeinen tavoite.

Yhteispalvelun kehittämisen ja toiminnan vakiinnuttamisen voidaan yllä esitettyyn nojaten nähdä olevan keskeinen keino parantaa eri hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja siten huolehtia julkisten palveluiden toimivuudesta, jolloin se on myös yksi hallinnon kehittämiseen liittyvää käytännön toimintamalli (ks. Airaksinen 2009, 37–39). Poliittisten päättäjien näkökulmasta kyse on myös siitä, että heikko koordinaatio itsenäisten valtionvirastojen välillä uhkaa hallinnon tehokkuutta ja siten myös koko hyvinvointivaltion legitimitettä; vastaavasti kansalaisten näkökulmasta yhteistyön puute vaarantaa heidän mahdollisuuksiaan saada helposti saavutettavissa olevat ja keskenään saumattomat (joined-up) julkiset palvelut (Askim et al. 2011, 1451).

Sen sijaan, että yhteispalvelun ajateltaisiin yhä olevan vain lisäkustannuserä palveluntuottajien oman palveluverkon ohella, on julkisen hallinnon yhteisen asiakaspalvelupisteet 2000-luvulle tultaessa vähitellen alettu nähdä myös julkisessa hallinnossa mahdollisuutena tuottaa asiakaspalveluita kustannustehokkaina kokonaisprosesseina. Siten näiden prosessien tarkastelu on myös tutkimuskohteena jälleen ajankohtainen. Ajankohtaisen aiheesta tekee niin ikään se, että myös poliittisesti yhteispalvelun kehittämiseksi on nähty olevan tarvetta, mikä korostuu muun muassa pääministeri Kataisen hallitusohjelmassa (2011, 78), jossa on vahva linjaus yhteispalvelun kehittämisen puolesta. Toisin sanoen on olemassa selkeä poliittinen linjaus siitä, että yhteispalvelun edistäminen on yksi tärkeä keino kehittää hallintoa. (Rantanen 2013, 7–8; Korpela & Mäkitalo 2008, 154–155; Valtiovarainministeriö 2014a, 2013.)

¹ Aikaisemmat sopimusperusteiset julkishallinnon yhteiset asiakaspalvelupisteet ovat nimeltään yhteispalvelupisteitä, joiden kehittäminen on tämän työn tutkimuskohteena olevan pilotin tavoitteena. Uusista pilotoidun toimintamallin mukaisista julkishallinnon yhteisistä palvelupisteistä käytetään myöhemmin tässä työssä Asiakaspalvelu2014-hankkeen mukaista nimeä Asiointipisteet.

Empiirisenä tutkimuskohteena on valtiovarainministeriön Asiakaspalvelu2014-hanke, joka perustuu aiemmin yhteispalvelu-nimellä kulkeneen julkishallinnon yhteisen asiakaspalvelutoiminnan laajentamiseen ja vakiinnuttamiseen siten, että nykyisen yhteispalvelun hajanaisuutta sekä puutteellista koordinoitua saataisiin vahvistettua. Tämän on tarkoitus toteutua hankkeen esittämän vuoden 2015 syksyllä annettavan hallituksen esityksen perusteella siten, että lakisääteisesti asetettaisiin julkisen hallinnon yhteisen asiakaspalvelun valtakunnallinen palveluvalikoiman ja palvelupisteverkon laajuus.

Hankkeen taustalla ovat Jyrki Kataisen hallitusohjelman yhteispalvelun kehittämistä koskevat linjaukset, jonka mukaan Suomeen tulisi luoda kuntatasolle kattava yhteispalvelupisteiden verkko ja määritellä yhteispalvelupisteissä vähintään etäpalveluna saatavilla olevat valtion, kuntien ja eri viranomaisten palvelut (Salmi 2013, 33; ks. myös Valtiovarainministeriö 2013; Valtiovarainministeriö 2014a). Nykyinen valtakunnallinen yhteispalvelu perustuu sopimus pohjaiseen toimintaan, mistä johtuen yhteispalvelupisteiden palveluvalikoimassa ja toimintalaajuudessa on paikkakuntaakohtaisia eroja. Näiden voidaan nähdä heijastelevan edellä kuvattua haastetta toiminnan koordinoinnista, jonka parantaminen on yksi keskeinen uudistuksen tavoite ja siten tämän tutkimuksen tarkastelun kohde.

Tarkoitus on Asiakaspalvelu2014-hankkeen avulla vakiinnuttaa koko Suomen kattava palveluverkkomalli, jossa kaikissa Asiointipisteissä asiakkaan on mahdollista saada yhteneväistä palvelua; jatkossa lakisääteisesti määritelty palveluvalikoima ja valtakunnallisesti kattava toimipisteverkko turvaavat julkishallinnon palvelujen tasavertaisen saatavuuden ja saavutettavuuden koko maassa. Näin voidaan valtakunnallisesti turvata hyvän hallinnon periaatteiden mukainen julkishallinnon asiakaspalvelu myös valtion palveluntuottajien omien palvelupisteiden vähentyessä tai sulkiessa ovensa etenkin pienemmillä paikkakunnilla tehokkuutta lisätäkseen. (Salmi 2013, 33; myös Valtiovarainministeriö 2014a, 19, 23–24, 89–91.) Tätä hankkeen ehdottamaa toimintamallia, jossa palveluvalikoimaa yhdenmukaistetaan ja laajennetaan asiakkaiden kannalta tarkoituksenmukaisemmaksi, pilotoidaan syyskuusta 2014 alkaen. Pilotoinnin toimintamallia arvioidaan tätä kirjoittaessa syksyn 2014 ja kevään 2015 aikana ja arvioinnin perusteella esitetään ehdotuksia lakisääteisen mallin pohjaksi. Tutkimuksen taustalla onkin tarve arvioida pilottikuntien asiakaskokemuksia hankkeen loppuraporttia varten, mutta tutkimuksen keskeisenä lähtökohtana on lisäksi selvittää, miten kuntalaisten ohella myös pilottikunnat kokevat yhteispalvelun uuden mallin käytännöt sekä yhteistyön ja koordinoinnin toimivuuden.

Tutkimuksen tarkoitus on siten kuvata pilotoitua toimintamallia ja sen vaikutuksia kuntien ja kuntalaisten näkökulmasta, sekä arvioida näitä tuloksia yhtäältä esitettävän lakisääteisen mallin vakiinnuttamisen näkökulmasta ja toisaalta esitettyä hallinnon uudistamista koskevaa teoreettista viitekehystä vasten. Teoreettisen sekä empiirisen viitekehyksen rajaamisen lähtökohdaksi on, että se mahdollistaa hallinnon kehittämisen, asiakasnäkökulman ja poikkihallinnollisen yhteistyön dynamiikan käsitteellisen ja käytännöllisen asemoimisen suhteessa hallinnonalakeskeiseen traditioon nojaavaan palvelutuotantoon, hallinnon kehittämiseen ja asiakaspalveluun. Tutkimuksen laajempi pyrkimys on siten myös kuvata, millaista hallinnon ja julkisten palveluiden kehittämistyötä Asiakaspalvelu2014-hankkeessa on tehty ja arvioida tutkimusaineiston ja teoreettisen viitekehyksen avulla Asiakaspalvelu2014-hankkeen pilotointia erityisesti toimijoiden välisen yhteistyön ja asiakaskokemusten perusteella. Tutkimus on toteutettu yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa.

Näkökulma, josta näitä teemoja tarkastellaan, on rajattu koskemaan pilottikuntien ja kuntalaisten kokemuksia toimintamallista. Yhtäältä siksi, että palvelutuottajien ja kuntien kokemuksia arvioidaan myös erillisessä hankkeen sisällä toteutettavassa arvioinnissa, jota tutkielman tulokset osaltaan täydentävät, mutta myös tutkimustaloudellisista syistä aiheen rajaaminen asiakaskokemusten sekä sitä täydentävän pilottikuntahaastatteluaineiston arviointiin on ollut tarpeellista. Kuten yllä esitettiin ja teorian kautta tässä työssä tullaan vielä lähemmin kuvaamaan, tutkimusaihe kiinnittyy laajemmin tarkasteltuna myös tämän hetken yhteiskunnalliseen keskusteluun julkisten palvelujen kehittämisestä ja julkisten palvelujen tuottajien välisen yhteistyön lisäämisestä.

1.2 Tutkimuksen perusvalinnat

Tämä Pro gradu -tutkielma kuuluu yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen alaan, sillä kiinnostuksen kohteena työssä ovat hallintotieteelliset ilmiöt, jotka, kuten yhteiskuntatieteet yleensäkin, liittyvät yhteiskunnan ja kulttuurin tutkimiseen. Nämä yhteiskunnalliset ilmiöt, kuten Salmi (2002, 19) kuvailee, eivät ole olemassa luonnostaan, vaan nimenomaan ihmisen muovaamana ja tuottamana toimintana ja rakenteina. Maailman voidaan siten ajatella olevan sosiaalisesti ja kulttuurisesti konstruoitu, jolloin juuri ihmisen itse toiminnallaan luomien ja muokkaamien rakenteiden tutkiminen on mielenkiintoista. Hallintotieteiden kiinnostuksen kohteena voidaan nähdä olevan yhtäältä sen tutkiminen, mikä olisi paras tapa organisoida hallintoa ja rakentaa organisaatioita. Toisaalta samanaikaisesti tieteenalan luonteelle ominais-

ta on myös etsiä vastausta toiseen rinnakkaiseen kysymykseen, jolloin hallintotieteellisen tutkimuksen voidaan nähdä pyrkivän käänteisesti myös osoittaa, ettei ole vain yhtä tapaa organisoida toimintaa, vaan organisaatioiden rakentaminen on mahdollista monin eri tavoin (Salminen 2002, 20–21).

Voidaan kuitenkin sanoa, että yhtenä keskeisenä tieteenalan tutkimuskohteena nähdään olevan tutkimuksen, joka pyrkii selvittämään sitä, millaisella hallinnolla toisin sanoen niin rakenteilla, johtamisella kuin toimintakäytännöillä organisaatiot kykenevät olemaan vaikuttavia, laadukkaita, tehokkaita, tuloksellisia ja asiakkaitaan hyvin palvelevia (Vartola 2004, 8–9). Tutkielman voidaan nähdä lukeutuvan tällaisen hallinnon tutkimuksen piiriin, sillä työn kiinnostuksen kohteena on nimenomaisesti sellaisen valtionhallinnon ja -organisaatioiden sekä myös kuntien välisen yhteistyömallin tarkastelu, jonka tavoitteena on saavuttaa hallintoa uudistamalla vaikuttavampi, laadukkaampi, tehokkaampi ja ennen kaikkea asiakkaitaan paremmin palveleva yhteistyörakenne ja toimintaprosessi. Tutkimuskohteena on siis julkishallinnon kehityshanke, joka perustuu hallinnon ideaalin mukaisesti parhaiten toimivan johtamisen, rakenteiden ja toimintakäytäntöjen kautta saavutettuun uudenaikaiseen ja parempaan organisoitumiseen. Näin ollen voidaan sanoa myös tämän työn tutkimuksellisen pääpainon kiinnittyvän tieteenalalle tyypilliseen tutkimustraditioon ja rajautuvan siinä nimenomaisesti hallinnon uudistamisen sekä toimivien (poikkihallinnollisten) organisoitumis- ja asiakaspalvelutapojen tarkasteluun ja arviointiin.

Tutkimusasetelma

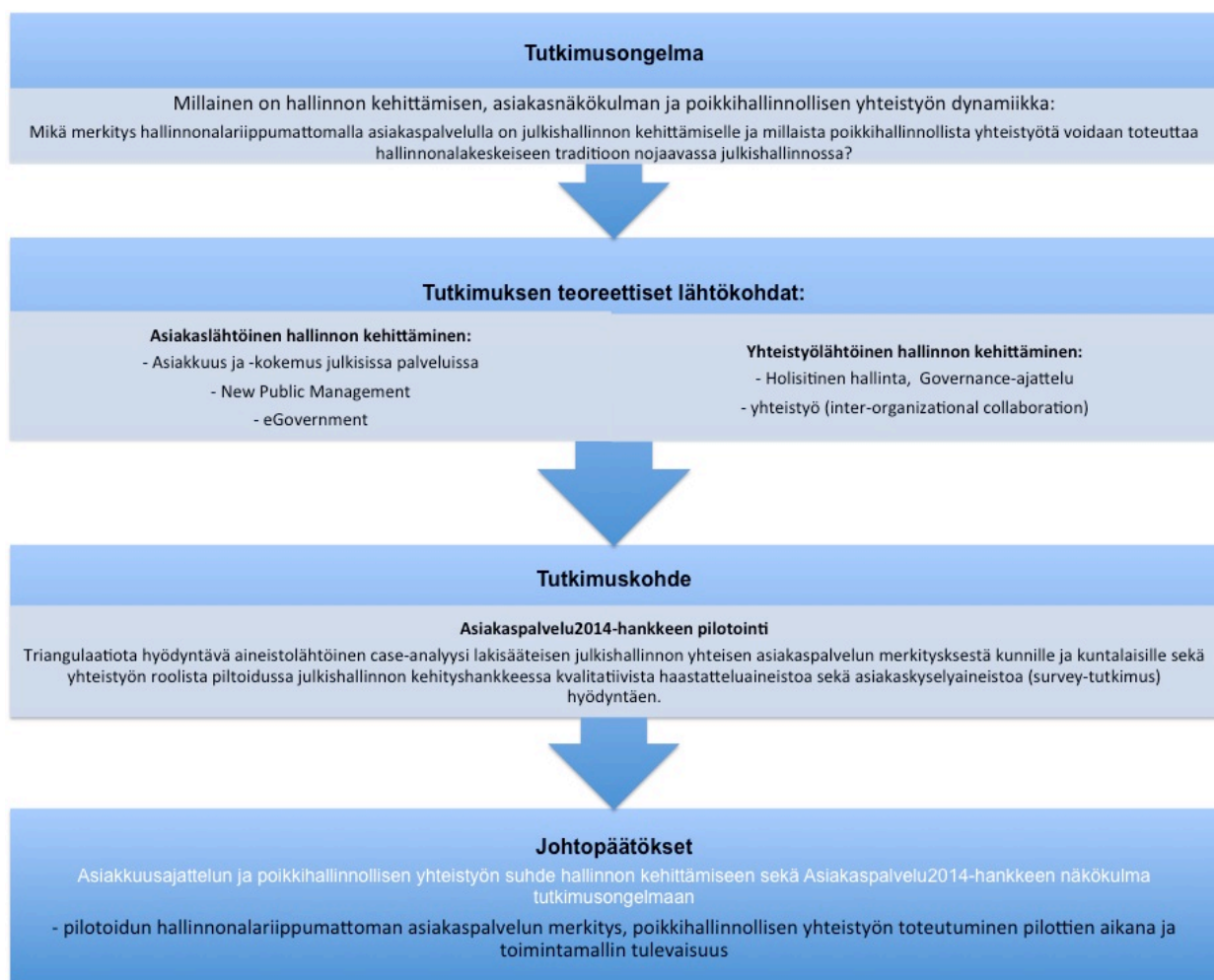
Tämän työn ensimmäinen osa tarkastelee tutkimusongelman kannalta keskeisiä teoreettisia lähtökohtia, joiden avulla työn toisessa, empiirisessä, osassa pyritään lähemmin tarkastelemaan tutkimuskohteena olevaa julkishallinnon kehittämishanketta, Asiakaspalvelu2014-hanketta, ja sen pilotoinnin aikaisia havaintoja uusista toimintakäytännöistä, jotka pyrkivät uudistamaan hallinnon organisoitumista, esimerkiksi palvelujen koordinoitua sekä asiakkaiden palvelua, yhteistyötä parantamalla. Näitä kahta osaa yhdistävä kiinnostuksen kohde on hallinnon kehittämisen tematiikka ja erityisesti poikkihallinnollisen yhteistyön toteuttamisen mahdollisuudet, toimivuus ja merkityksellisyys niin hallinnon kuin asiakasrajapinnan ja kuntien näkökulmasta. Tutkimusongelma, jota sekä teoreettisen viitekehyksen että empiirisen tapaustarkastelun avulla lähestytään, on siten läpi työn kulkeva kysymys:

Millainen on hallinnon kehittämisen, yhteistyön ja asiakkuusajattelun välinen dynamiikka?

Tätä tutkimusongelmaa tukevat myös esitetyt kysymykset siitä, mikä merkitys poikkihallinnollista yhteistyötä korostavalla asiakaspalvelulla on julkishallinnon kehittämiselle on ja millaista yhteistyötä, erityisesti poikkihallinnollista yhteistyötä, voidaan toteuttaa hallinnonalakeskeiseen traditioon nojaavassa julkishallinnossa?

Kuten kuviossa 1 havainnollistetaan, teoreettisesta näkökulmasta tutkimusongelmaa lähestytään kahden keskeisen lähtökohdan avulla. Hallinnon kehittämistä voidaan jäsentää Harisalon, Aarrevaaran, Stenvallin ja Virtasen (2007, 105–121) mukaan eri lähtökohdista käsin, riippuen toiminnan tavoitteista ja periaatteista. Tässä työssä keskeisimpiä hallinnon kehittämisen tarkastelun lähtökohtia ovat *asiakaslähtöisen hallinnon kehittämisen* sekä *yhteistyölähtöisen hallinnon kehittämisen* viitekehykset sekä näitä jäsentävät käsitteet ja teoreettiset näkökulmat.

Kuvio 1 Tutkielman valinnat ja tutkimusasetelma.



Tarkastelen työssä ensin asiakaslähtöisen hallinnon uudistamisen viitekehyksen kautta sitä, millainen on hallinnon suhde asiakkaisiinsa ja miten asiakkaan, asiakaskokemuksen ja –tarpeiden roolin muutos heijastelee hallinnon uudistamisen kehityskaarta ja julkisten palveluiden kehittämistarpeita. Keskeisenä näkökulmana on hallinnon asiakasorientaation ja -ajattelun muutos asiakaskeskeisestä asiakaslähtöiseksi, mikä heijastaa julkishallinnon puolella myös perinteisen julkisen hallinnon sekä uuden julkisjohtamisen välistä jännitettä. Keskeistä tutkimuskohteen teoreettisen ja empiirisen tarkastelun kannalta on siten hallinnon asiakaskäsitystä, mutta myös sen asteittaista muutosta ilmentävien käsitteiden, kuten asiakaskeskeisyyden ja -lähtöisyyden, tarkempi kuvaaminen ja näiden suhteuttaminen julkishallinnon kehityksen ja yhteispalvelun kannalta merkittävään hallintouudistukseen, eli *uuden julkisjohtamisen* (*New Public Management, NPM*) pyrkimyksiin ja periaatteisiin, kuten NPM:n myötä esiin tulleeseen asiakasresponsiivisuuden tarpeeseen. Koska asiakasajattelun kehitystä on syytä katsoa julkishallinnon kehittämisen kokonaisuuden näkökulmasta myös yhteispalvelun kehittämisen ulkopuolelta, avaan työssä tässä yhteydessä myös lyhyesti *uuden julkisen hallinnan* ajattelua (*New Public Governance, NPG*) ilmentävän käsitteen yhteistuotanto (*co-production*), johon ei tutkimuskohteen kannalta kuitenkaan ole syytä pureutua tässä sen syvemmin. Asiakaslähtöisyyden ja yhteispalvelun kannalta olennaista onkin pureutua juuri uuden julkisjohtamisen käsitteeseen.

Lisäksi myöhemmin luvussa 4 asiakaslähtöistä hallinnon kehittämisen viitekehystä täydennetään myös sähköisten palvelujen ja sähköisen hallinnon (*eGovernment*) käsitteellä, jonka painoarvo työlle tulee sen käyntiasioinnin tulevaisuudelle ja tarpeelle tuomasta jännitteestä. Julkishallinnon asiakaspalvelun kehittämisen kokonaistarkastelun näkökulmasta on tärkeää avata myös julkishallinnon yhteisen asiakaspalvelun ja Asiointipisteiden merkitystä suhteessa sähköisten palveluiden kehittämistyöhön. Sähköisten palveluiden kehittämisen voidaan nähdä olevan yksi tärkeä hallinnon kehittämiseen liittyvä linjaus, jonka osaltaan voidaan nähdä tulevan yhteistyössä tuotettavia julkishallinnon palveluja, mutta toisaalta myös haastavan henkilökohtaisen asioinnin tarpeen ja merkityksen nykyisessä informaatioteknologiaa korostavassa tietoyhteiskunnassa.

Toinen keskeinen teoreettinen lähtökohta tutkimusongelman tarkastelulle muodostuu yhteistyölähtöisen hallinnon kehittämisen käsitteistä. Keskeistä tässä työssä onkin käsitellä julkishallinnon ja erityisesti julkishallinnon asiakaspalvelun ja organisaatioiden välisen yhteistyön (*collaboration, inter-organizational collaboration*) kehittämisen kannalta

merkityksellisiä hallinnossa tapahtuvia ideologisia ja institutionaalisia uudistuksia, joita tämän hetken tieteellinen keskustelu osaltaan myös nostaa esiin. Tämän työn rajausten näkökulmasta keskeistä on tarkastella, millaisia perusteita hallintotieteissä tällä hetkellä keskeisenä näkökulmana korostuvan uuden julkisen hallinta-ajattelun sekä niin kutsutun *holistisen hallinnan* teorian voidaan nähdä tarjoavan niin organisaatorajat ylittävän yhteistyön kuin aiempaa vahvemman asiakasläheisyyden lisäämiselle hallinnossa. Lisäksi hallinnon uudistamisaaltaja kuvaavan keskustelun tarkastelun tarkoituksena on täsmentää hallinnon kehittämisen suhdetta julkisten palveluiden tilaan sekä kuvata niitä teoreettisia lähtökohtia ja oikeutuksia, joita hallintorajat ylittävän yhteistyön lisäämiselle on olemassa.

Näiden kahden hallinnon kehittämistä koskevan rajauksen, asiakas- ja yhteistyölähtöinen hallinnon kehittäminen, sekä niitä kuvaavien käsitteiden (ks. kuvio 1) avulla on tarkoitus kuvata paitsi sitä hallintotieteellistä että yhteiskunnallista taustaa, johon tutkittava ilmiö kiinnittyy, luoda myös perusteet havainnoida tutkimuskohdetta, uudistuvaa yhteispalvelua ja sen pilotointia, niistä teoreettisista lähtökohdista, jotka tällä hetkellä asettavat suuntaviivoja hallinnon kehittämislle.

Työn toisessa osassa empiiriselle aineistolle esittämäni tutkimuskysymykset vievät tutkimusongelman lähemmäksi käytännön tapaustarkastelua:

- *Mitä julkishallinnon yhteiset Asiointipisteet ja pilotoitu toimintamalli merkitsevät kunnille ja kuntalaisille?*
- *Millaisena kunnat näkevät pilotoidun yhteistyön hallinnon kehittämisen näkökulmasta? Millaista yhteistyötä hankkeen pilotti nostaa esiin?*

Empiirisessä tarkastelussa pääpaino on siten pilottihankkeen ilmentämässä poikkihallinnollisen yhteistyön mahdollistaman asiakaspalvelun tarkastelussa kolmesta lähtökohdasta: yhteistyömallin merkitys kunnille, yhteistyön merkitys kuntalaisille ja poikkihallinnollisen yhteistyön arviointi toimivuuden ja luotujen rakenteiden näkökulmasta.

Koska julkisten palveluiden järjestämisvastuun kautta kunnilla on merkittävä rooli myös palveluiden kehittämisessä ja lisäksi lakisääteiseksi tarkoitettu pilotoitava yhteispalvelumalli toisi kunnille yhden uuden tehtävän, on myös kuntien mielipiteen arviointi tällaisissa prosesseissa tärkeää. Tutkimuksen päätehtävänä on siten teoreettisen jäsentelyn ohella tarkastella

Asiakaspalvelu2014-hankkeen pilotoinnin toimintamallin aikaista yhteistyön toimivuutta ja mallin merkitystä erityisesti kuntien ja kuntalaisten näkökulmasta. Arvioimalla tämän lisäksi kuntalaisten antamaa palautetta mallista, pyritään luomaan kokonaiskuvaa siitä, miten pilotoitu lakisääteinen julkisen hallinnon yhteinen asiakaspalvelu vastaa tarpeeseen kehittää ja järjestää julkishallinnon palveluja, mutta myös lisätä poikkihallinnollista yhteistyötä.

Tutkimusmenetelmät ja metodologiset valinnat

Laadullisessa tutkimuksessa, kuten tässäkin tutkimuksessa, lähtökohtana ei ole teorian tai hypoteesin testaaminen vaan aineiston monitahoinen ja yksityiskohtainen tarkastelu. (Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara 2007, 157, 160.) Aiemmissa tutkimuksissa on tarkasteltu yhteispalvelua laajoilla kyselyillä, jotka on suunnattu sekä palvelujenkäyttäjille, palveluntuottajille että yhteispalvelupisteiden työntekijöille ja arvioitu yhteispalvelua näiden tekijöiden summana (Kortet & Haveri 1999; Kainu 2010). Omaa tutkimustani rajatakseni keskityn työssäni arvioimaan ennen kaikkea pilottikunnissa Asiakaspalvelu2014-hankkeen aikana syntynyttä käsitystä siitä, mitä uusi lakisääteiseksi tarkoitettu asiakaspalvelu-malli tarkoittaa pilotointikokemusten perusteella paitsi kunnille myös kuntalaisille. Lisäksi keskityn arvioimaan, millaisia johtopäätöksiä pilotinaikaisten kokemusten perusteella voidaan tehdä toimintamallin tulevaisuudesta ja mahdollisista kehittämistarpeista.

Tutkimuksessa ei siis pyritä aiempien tutkimusten tavoin käsittelemään kaikkien toimijoiden näkökulmia yhteispalvelusta, vaan keskitytään analysoimaan erityisesti kuntien ja asiakkaiden kokemuksia siitä, millaista julkishallinnon palveluiden kehittämistä mallin myötä on tehty. Tutkimus keskittyy siten arvioimaan toimintamallissa sitä, millaisena kunnat näkevät toteutuneen yhteistyön, muun muassa sen toimivuuden ja kuntien aseman kannalta sekä millaisena kunnat näkevät lakisääteisen palvelutarjonnan sisältävän Asiakaspalvelun erityisesti kuntalaisia palvelevana mallina ja julkisten palvelujen tarjonnan näkökulmasta. Kuntanäkökulman lisäksi tutkimuksessa käsitellään pilottipisteiden asiakaspalautteen avulla sitä, millaisena kuntalaiset yhteistyössä tuotetun toimintamallin kokevat ja, miten se vastaa asiakkaiden tarpeeseen saada julkishallinnon palveluja. Tarkastelussa on siten mahdollista vertailla kuntien ja kuntalaisten esiin nostamia asioita toimintamallista ja havainnoida sitä, millaisena pilotoitu yhteistyö näyttäytyy sekä asiakasrajapinnassa että kuntakontekstissa. Lisäksi arvioidaan, mitä haasteita ja mahdollisuuksia yhtäältä uusi toimintamalli ja toisaalta poikkihallinnollinen yhteistyö nostaa näistä näkökulmista katsottuna esiin.

Kyseessä on siten empiirinen, laadullinen tutkimus, joka lähestyy tutkittavaa ilmiötä Asiakaspalvelu2014-hanketta ja sen sisältämää poikkihallinnollista yhteistyötä ja asiakasymmärrystä tapaustutkimuksen keinoin, hyödyntäen kuitenkin samalla myös survey-tutkimuksen keinoja koota kyselymenetelmällä tietoa suurehkosta määrästä tutkittavia. Tapaustutkimuksessa (*case study research*) tutkimuskohteena on yksittäinen tapaus, yksilö tai rajattu kokonaisuus, joita tarkastellaan yhteydessä toimintaympäristöönsä käyttämällä monipuolisia ja eri menetelmillä hankittuja tietoja. Kiinnostuksen kohteena ovat niin organisaatioihin, ryhmiin kuin sosiaalisiin ja poliittisiin ilmiöihin liittyvät usein prosessit ja kokonaisuudet, joita pyritään eri menetelmin hankituin tiedoin kuvaamaan yksityiskohtaisesti ja tarkasti. Koska tapaustutkimukselle on tyypillistä erilaiset tiedonkeruu ja analyysitavat, ei sitä voida pitää vain ainoastaan aineistonkeruutekniikkana. Tämä tarkoittaa myös sitä, ettei tapaustutkimus myöskään rajoita menetelmävalintoja, vaan mahdollistaa sekä kvantitatiivisten ja kvalitatiivisten menetelmien hyödyntämisen ja sopii siten hyvin myös tämän tutkimuksen lähtökohdaksi. Tavoitteena on käytännönläheinen näkökulma organisaatioiden ja johtamisen prosessien tutkimiseen, joka on myös yksi tapaustutkimuksen osa-alue. (Yin 2014, 3–4; Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006; Hirsjärvi et al. 2007, 130–131)

Tapaustutkimuksiksi voidaan lukea myös monet projektit ja kehittämis- tai arviointitutkimukset, johon tämäkin tutkimus kiinnittyy arvioidessaan osaltaan tutkimuskohteena olevaa kehittämisprojektia Asiakaspalvelu2014-hanketta. Tarkoitus onkin numeeristen tulosten ohella etsiä aineistosta tutkittavien tutkimuskohteesta esiin nostamia merkityksiä, jolloin tutkimusanalyysissä korostuvat myös laadulliset tutkimusmenetelmät, joiden avulla aineistosta voidaan nostaa esiin tapaustutkimukselle tyypillistä yksityiskohtaista tietoa esimerkiksi tutkittavien kokemuksista siitä, miten yhteistyö ja toimintamalli heidän mielestään toimii. Tutkimuksessa pääpaino on siten kvalitatiivisen tutkimusintressin mukaisesti merkityksissä, jotka ilmenevät todellista elämää mitä moninaisimmin tavoin ja perustuvat ihmisiltä kerättyyn tietoon kokonaisvaltaisen kuvan saamiseksi tutkimuskohteesta (Hirsjärvi et al. 2007, 156–157; Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Tätä aineistoa ja siitä tehtyjä havaintoja tukemaan käytetään kuitenkin myös kvantitatiivisin menetelmin kerätyn asiakaskyselyn tuloksia, sekä lopuksi jatkotoimenpiteiden esittämisen yhteydessä myös tutkimuksen toimeksiantajan tuottamia sisäisen arvioinnin raportteja ja niissä esiintyviä näkökulmia, jotka kuten analyysi osoittaa (luku 5, 6, 7) tukevat tutkimuksessa tehtyjä havaintoja.

Triangulaation merkitys tutkimukselle

Monipuolisemman kuvan saamiseksi tutkimuskohteesta tutkimuksessa hyödynnetään kuitenkin tapaustutkimuksen mahdollistamaa moninäkökulmaisuutta ja –paradigmaisuutta, kuten muun muassa Tuomi ja Sarajärvi (2002, 142–143) määrittelevät tutkimuksellisen monitriangulaation. Kyse on siis siitä, että tutkimuksen luotettavuuden lisäämiseksi yhdistetään useita eri menetelmiä ja lähestymistapoja. Moninäkökulmaisuus ilmenee tutkimuksessa erityisesti aineisto- ja menetelmätriangulaationa.

Aineistotriangulaatiosta voidaan puhua, kun käytössä on eri aineistoja ja myös silloin, kun tutkimusaineisto kerätään eri tiedon kohteilta. Vastaavasti menetelmätriangulaatiolla viitataan useiden eri aineistonkeruumenetelmien hyödyntämiseen, kuten esimerkiksi kysely-, havainnointi- ja haastattelututkimuksen keinoin kerättyyn tietoon. (Eskola & Suoranta 2008, 69–70.) Tässä tapauksessa aineistona ovat sekä sähköisesti että paperisesti täytetyt asiakaskyselylomakeet että puolistrukturoidut teemahaastatteluaineistot. Aineistot on kerätty eri informanteilta: kuntien edustajilta ja Asiointipisteiden asiakkailta. Kuten Eskola ja Suoranta (2008, 70–72) esittävät menetelmätriangulaatio on usein aikaa ja resursseja vaativa tapa saada tietoa tutkittavasta ilmiöstä, mutta se antaa myös erinomaisen mahdollisuuden laajentaa ja syventää tutkimuskohteesta saatavaa tietoa, mikä on myös tässä työssä yksi perustelu menetelmälliselle moninaisuudelle. Koska tavoitteena on kuvata tutkimuskohdetta toimintamallin pilotoinnin arvioinnin näkökulmasta, on mielekästä, että arvioinnissa hyödynnetään laajaa näkökulmaa siitä, miten eri toimijat ovat mallin kokeneet.

Vaikka kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen tutkimusotteen yhtäaikainen käyttö on yllättävän vähäistä ottaen huomioon sen tuomat edut, kuten useiden eri menetelmien mahdollistama virhelähteiden poistaminen sekä tutkimuksen luotettavuuden lisääminen, on tutkimusmenetelmien ja –aineistojen rinnakkainen hyödyntäminen tutkimuksessa perusteltua, jotta pilotoinnin arvioinnissa on mahdollista saada mahdollisimman monipuolinen käsitys eri toimijoiden kokemuksista toimintamallista, mitä myös mahdollisten jatkotoimenpiteiden mielekäs arviointi osaltaan edellyttää. Siitä huolimatta, että triangulaation käyttäminen tutkimuksessa vie enemmän aikaa ja voimia verrattuna tavalliseen tutkimuksen tekoon, eikä tieteenfilosofisista lähtökohdista käsin eri tutkimusmenetelmien hyödyntäminen ole täysin kiistatonta, voidaan kuitenkin käytännön empiiristen tulosten kannalta monipuolisemman tiedon kartuttamisen nähdä olevan monien tutkimusten kannalta myös varsin hyödyllistä, esimerkiksi silloin, kun kyselylomakkeella hahmotetaan tutkittavaa ilmiötä ja haastatteluilla monipuolistetaan saatua

kuvaa (Eskola & Suoranta 2008, 72). Lisäksi tulisi triangulaatiota arvioitaessa muistaa, ettei tutkimusparadigmoja tai -menetelmiä voida asettaa varsinaiseen paremmuusjärjestykseen, vaan ennen kaikkea erilaisilla menetelmillä voidaan saada erityyppistä tietoa ihmisten elämän monimuotoisista ilmiöistä. Näin ollen jonkin otteen ja menetelmän käyttäminen ei suinkaan sulje pois toista, sen sijaan joissakin tilanteissa voi olla hyvinkin mielekäästä käyttää eri tutkimusotteita rinnakkain. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.) Kuten Eskola ja Suoranta (2008, 71) Aaltosta (1989, 150) mukaillen lisäksi esittävät, triangulaatiokeskustelua jäsentävissä autonomisuus-, komplementaarisuus- ja yhteensopivuusteeseissä niin ikään katsotaan, ettei estettä tutkimuskäytäntöjen monipuoliselle hyödyntämiselle oikeastaan ole, kunhan tutkija tiedostaa eri menetelmien ja aineistojen rajoitteet. Lisäksi useamman kuin yhden menetelmän käyttö tiedon keruussa voi paljastaa myös ristiriitaisuuksia, jotka muuten jäävät huomaamatta. Tätä taustaa vasten triangulaation voidaan nähdä myös tässä tapaustutkimuksessa soveltuvan tutkimuskohteen laajemman empiirisen tarkastelun ja pilotoidun toimintamallin monipuolisen arvioinnin menetelmäksi. (Eskola & Suoranta 2008, 70–72; Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006; Hirsjärvi et al. 2007, 132–133.)

Aineistonkeruumenetelmät ja tutkimusaineisto

Aineistonkeruumenetelmän valintaa ohjaa se, millaista tietoa etsitään. Toisin sanoen, millaisen aineiston voidaan ajatella parhaiten tarjoavan näkökulmia ja ratkaisuehdotuksia asetettuun tutkimustehtävään ja määriteltuihin ongelmiin. Samoja tutkimustehtäviä ja -ongelmia voidaan kuitenkin lähestyä hyvinkin eri tavoin, eikä yhtä ainoaa oikeaa tai sopivaa menetelmää ole siten loppujen lopuksi aina edes olemassa, vaan kyse on näkökulman valitsemisesta – tai useiden yhdistämisestä. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.) Tässä työssä aineistoa siis kerätään kahdesta eri informaationlähteestä: ensinnäkin kuntalaisilta ja asiakkailta sekä toiseksi kuntien edustajilta.

Tutkimusaineiston hankintaa ja tutkimusmetodeja suunnitellessa on huomioitava myös käytävissä oleva aika ja taloudelliset resurssit (Hirsjärvi et al. 2007, 180–181; Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Yhtäältä juuri tutkimustaloudellisista syistä näkökulma on rajattu kahteen eri aineistoon, eikä esimerkiksi kaikkien hankkeeseen osallistuvien tahojen haastatteluun aina valtion palveluntuottajista, kuntiin, ministeriöiden edustajiin ja asiakkaisiin. Lisäksi aiheen ja aineiston valintaan on vaikuttanut tutkijan oma intressi kuntien ja kuntalaisten äänen kuulemisesta sekä valtiovarainministeriön pilotoinnin arviointia koskeva tie-

dontarve erityisesti asiakaskokemuksista, jolloin voidaan puhua myös aineiston rajauksen tietoisesta harkinnanvaraisuudesta ja asiaan perehtyneiden informanttien valinnasta.

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tavoitteena on usein jonkin ilmiön kuvaaminen ja ymmärtäminen, ei tilastollisten yhteyksien etsiminen, mikä myös ohjaa aineiston valintaa. Tässä työssä molempien aineistojen tulkintaa ohjaa kuitenkin kokonaiskuvan hahmottaminen siitä, mikä merkitys pilotoidulla toimintamallilla on eri toimijoiden näkökulmia yhdisteltäessä, jolloin pääpaino on laadullisessa arvioinnissa ja informanttien kokemusten ymmärtämisessä, vaikka asiakaskyselyaineistoa käsitellään myös kvantitatiivisen aineiston edellyttämällä tavalla esimerkiksi tilastollisia yhteyksiä analysoiden. Vaikka laadullisessa tutkimuksessa ei yleensä olekaan tarkoitus tehdä päätelmiä aineistosta yleistettävyyden näkökulmasta, taustajatuksena on kuitenkin se, että tutkittavan ilmiön pohjalta voidaan saada tietoa vastaavanlaisia tapauksia varten. Toisin sanoen ajatuksena on, että tutkittaessa yksittäistä tapausta riittävän perusteellisesti, saadaan esille se, mikä ilmiössä on merkittävää ja mikä saattaisi toistua myös yleisemmän tason tarkastelussa. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006; Tuomi & Sarajärvi 2002, 88–89.)

Koska tutkimuksessa selvitetään asiakkaiden mielipiteen lisäksi kuntien edustajien kokemuksia ja toiminnalle antamia merkityksiä, toteutetaan se suurelta osin laadullisena tutkimuksena, jossa haastattelujen avulla kerätään tietoa viiden pilottikunnan edustajilta (yhdeksältä henkilöltä) siitä, millaisena he kokevat Asiakaspalvelu2014-mallin julkisten palveluiden kehittämisen näkökulmasta. Haastattelu on yksi käytetyimpiä tiedonkeruutapoja, jossa tutkija ja haastateltava keskustelevat haastattelutyypistä riippuen enemmän tai vähemmän järjestelmällisesti tai laveasti asioista, jotka kuuluvat tutkimusaiheeseen. Haastattelu on hyvä menetelmä silloin, kun halutaan tietää, mitä ihminen ajattelee tai toiminnan motiiveja hänellä on (Hirsjärvi & Hurme 2001, 34; Eskola & Suoranta 2008, 85), kuten tässä työssä on myös tarkoituksena.

Silti haastattelussakin on ongelmansa, sillä ensinnäkin haastattelu on vuorovaikutustilanne, joka vaatii onnistuakseen valmistautumista, mutta myös haastateltavan motivoimista. Aina haastateltava ei anna tutkijalle hänen etsimää tietoaan, mutta ongelmia syntyy myös silloin, jos tutkijan suhtautuu haastatteluihin liian realistisesti olettaen, että ihmiset kertovat asioista niin kuin ne todella ovat riippumatta tilanteesta, paikasta ja haastattelijasta. On siis myös muistettava, että haastattelutilanne vuorovaikutteisena kielellisenä toimintana sisältää myös erilaisia haastattelijasta ja haastateltavasta aiheutuvia virhelähteitä, jotka tulee huomioida.

(Eskola & Suoranta 2008, 89, 93; Hirsjärvi et al. 2007 199–202; Hirsjärvi & Hurme 2001, 48–53.)

Yksi haastattelutyyppeistä, joka on melko yleisesti käytetty ja jota tutkimuksessa aineiston hankinnassa hyödynnetään, on puolistrukturoitu teemahaastattelu. Teemahaastattelussa haastattelun aihepiirit, teema-alueet, on etukäteen määrätty ja ne ohjaavat haastattelua. Haastattelija varmistaa, että kaikki etukäteen päätetyt teema-alueet käydään haastateltavan kanssa läpi, mutta niiden järjestys ja laajuus voivat vaihdella eri haastateltavien kanssa. Näin ollen teemahaastattelu asettuu avoimen ja strukturoidun haastattelun välimaastoon. Puolistrukturoitu haastattelu tarkoittaa astetta jäsennellympää menetelmää, jossa haastattelijalla on olemassa valmiit haastattelukysymykset, jotka hän esittää, mutta niihin ei ole valmiita vastausvaihtoehtoja, kuten strukturoidussa lomakehaastattelussa, vaan haastateltavat vastaavat näihin omin sanoin. (Eskola & Suoranta 2008, 86; Hirsjärvi et al. 2007, 203–204.) Tässä tutkimuksessa haastattelurunkoon (Liite 1) perustuvat strukturoidut teemahaastattelut on toteutettu pääosin yksilöhaastatteluina pilottikunnissa: Mikkelissä, Oulun Kiimingissä, Paraisilla, Pelkosenniemellä sekä Saarijärvellä. Vastaajina on sekä hankkeen projektipäälliköitä että kuntien viranhaltijoita. Koska tutkimuksessa arvioidaan hankkeen pilottia ja sen aikaisia kokemuksia, toteutettiin haastattelut vuoden 2015 alussa, jolloin myös kuntien edustajille oli ehtinyt syntyä selkeämpi käsitys siitä, miten Asiointipisteiden asiakkaat ovat toimintamallin ottaneet vastaan ja pystyivät siten arvioimaan toimintaa paremmin myös kuntalaisten näkökulmasta, kun pilottipisteiden toiminta oli alkanut edellisen vuoden 2014 syyskuussa ja toiminnasta oli jo saatu kokemusta hieman pidemmältä ajalta. Haastattelujen analyysissä on hyödynnetty sisällönanalyysiä (ks. luku 5). (Hirsjärvi et al. 2007, 218–219.)

Työssä hyödynnetään myös aineistotriagulaation keinoja, sillä toisena empiirisenä aineistona työssä toimii survey-tutkimusmenetelmin kerätty asiakaspalauteaineisto. Kyselyn avulla selvitetään, kuinka Asiointipisteet ovat toimineet sekä vastanneet asiakkaiden odotuksia ja tarpeita julkishallinnon palveluista. Kyselytutkimuksen etuna on, että sen avulla tutkimukseen voidaan saada paljon henkilöitä ja kysyä myös useita kysymyksiä. Haasteena on pidetty kuitenkin kyselyhaastattelun pinnallisuutta ja tutkimusten teoreettisesti vaatimatonta viitekehystä. Strukturoidulla kyselyhaastattelulla voidaan kuitenkin kerätä aineistoa laadullisen tutkimuksen tulosten yleistämisen testaamiseksi tai lisäaineistoksi muun laadullisen tutkimuksen ohkeen (luvut 5 ja 6). (Hirsjärvi et al. 2007, 188–190; Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.) Tässä työssä määrällistä kyselyaineistoa analysoidaan yhtäältä erikseen, toisaalta yh-

dessä haastatteluaineiston rinnalla, jolloin eri aineistosta esiin nousevia näkemyksiä on mahdollista käsitellä toisiaan vasten yhteneväisyyksiä ja eroja sekä palvelutoiminnan pullonkauloja ja kokonaisuutta laajemmin tarkastellen. Asiakaspalautteen kerääminen toteutettiin mahdollisimman suuren vastausmäärän edistämiseksi sekä sähköisenä verkkokyselynä että paperilla saatavilla olevalla kyselylomakkeella pilottipisteiden asiakkailta marraskuun 2014 ja huhtikuun 2015 välisenä aikana.

1.3 Tutkimuksen rakenne ja keskeiset käsitteet

Yhteisen palvelutuotannon lisäämiselle sekä asiakaslähtöiselle palvelumalleille, kuten yhteispalvelulle, on olemassa selkeä tarve ja oikeutus, kuten myös Rantanen (2013) toteaa. Tätä näkökulmaa tukee kuntien kiinnostus aiempaa parempaan asiakaspalveluun ja asiakaslähtöiseen palveluiden kehittämiseen (Rantanen 2013, 5; Jäppinen 2011, Sallinen 2012, 125), mutta myös uuden hallintoajattelun mukaiset näkemykset aiempaa holistisemmasta lähestymistavasta hallinnassa sekä yhteistyön ja asiakasymmärryksen korostuneesta merkityksestä (ks. mm. 6, Leat, Seltzer & Stoker 2002; Osborne 2010).

Tutkimusaihe perustuu ajankohtaiseksi katsottavalle yhteiskunnalliselle ilmiölle: tarpeelle kehittää julkista palvelujärjestelmää paitsi tehokkaammaksi ja koordinoidummaksi myös asiakaslähtöisemmäksi. Tällaiseksi kehitystoimenpiteeksi voidaan nähdä tutkimuskohteena oleva ja kansainvälisesti noteerattu yhden luukun periaatetta (mm. *one-stop shop*, *front office*, *one stop service centres*, *one stop government*, *single window services*) noudattava asiakaspalvelumalli (Askim, Fimreite, Moseley & Holm Pedersen 2011). Empiirinen tutkimuskohde, Asiakaspalvelu2014-hankkeen pilotti, on siten osa myös laajempaa yhteiskunnallista keskustelua julkisten palveluiden tilasta, jonka ymmärtäminen on yksi tutkimuksen kiinnekohta. Siksi yhtenä lähtökohtana työlle toimii julkisten palveluiden tilaa kuvaava keskustelu hyvinvointivaltion ja julkisten palveluiden haasteista ja periaatteista, joita luvussa 2 avataan lyhyesti. Nämä periaatteet sekä keskustelu tulevaisuudesta ovat tärkeitä tutkimuskohteen ymmärtämiseksi, sillä ne vaikuttavat kehittämishankkeen taustalla.

Keskeinen teoreettinen lähtökohta työssä on asiakasläheisyyden käsitteen ymmärtämisen ohella yhteistyön käsitteen avaaminen erityisesti julkisen sektorin sisällä tapahtuvan yhteistyön (*public-public-partnership*, *poikkihallinnollinen yhteistyö*) ja organisaatioiden välisen yhteistyön kontekstissa. Yhteistyön ja erityisesti organisaatioiden välisen yhteistyön tutkimi-

nen on, kuten esimerkiksi Huxham (1996, 1–8) argumentoi, tärkeää kolmesta syystä: yhteistyötä *tapahtuu* organisaatioiden välillä koko ajan ja se on *arvokasta*, sillä sen avulla voidaan saavuttaa uudenlaista toiminnallista hyötyä, vaikka samanaikaisesti on ymmärrettävä, että yhteistyön toteuttaminen on käytännössä *vaikeaa*. Yhteistyön tarkoituksena on kuitenkin saavuttaa yhteistä hyvää, kuten Asiakaspalvelu2014–hankkeessakin on pyrkimyksenä. Yhteistyön käsitteen rinnalla tutkimuskirjallisuudessa käytetään osin samaa ilmiötä kuvaamaan myös muita käsitteitä, kuten esimerkiksi verkostot ja koalitiot (engl. myös *co-ordination*, *co-operation*, *coalition*, *network*, *partnership*), mutta tässä tutkimuksessa käytetään yhteistyökäsitettä kuvaamaan erityisesti hallintorajat ylittävää yhteistyötä, jolloin laajan verkostokäsitteen sijaan puhutaan tarkemmin ottaen enemmän poikkihallinnollisesta yhteistyöstä, joka kohdistuu julkisen sektorin sisäiseen yhteistyöhön ja sen kehittämiseen.

Tämän työn teoreettisena taustana toimii myös hallintorajat ylittävän yhteistyön mahdollisuuksien ja haasteiden lähempi käsittely sekä yhteistyökäsitteen tarkastelu hallintoteoreettista taustaa ja uutta hallinta-ajattelua vasten. Tätä keskeistä hallinta-ajattelun muutosta ja yhteistyön merkitystä kuvaavaa keskustelua käsittelem tarkemmin luvussa 3. Pyrkimykseni on samalla jäsentää sitä, miten yhteispalvelu asemoituu suhteessa uuteen julkisjohtamiseen ja hallinta-ajatteluun.

Tutkimuksen keskeisellä käsitteellä *yhteispalvelu* tarkoitetaan tässä työssä sopimukseen perustuvaa usean viranomaisen avustavien asiakaspalvelutehtävien hoitamista yhteispalvelupalvelupisteessä (Laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta 223/2007). Tällaisella yhteispalvelutoiminnalla on ollut poliittinen tuki jo toistakymmentä vuotta ja tänä aikana on käynnistetty useita hankkeita yhteispalvelun edistämiseksi. Kuitenkin yhteispalvelu on yhä asiakasrajapinnassa koettu hajanaiseksi toimintamalliksi ja palveluvalikoiman yhtenäistämisestä sekä toimintamallin vakiinnuttamisesta on aiemmissa asiakaspalautteissa esitetty toiveita (Valtiovainministeriö 2008, 33). Tätä tarvetta täydentämään on asetettu Asiakaspalvelu2014-hanke, jonka pilotoinnin arviointi on tämän työn kiinnostuksen kohteena. Luvussa 4 tarkastelen yhteispalvelua ja sen kehittämistä aiempien tutkimusten valossa, mutta myös eGovernment-käsitteen rinnalla, toisin sanoen sen suhdetta julkishallinnon sähköisten palvelujen kehittämiseen. Yhteispalvelusta ja sen toiminta-ajatusta mukailevista malleista voidaan löytää viitteitä myös kansainvälisestä kirjallisuudesta. Siten tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen luomisessa yksi keskeinen lähtökohta on aiemman kotimaisen (Kainu 2010; Kortet & Haveri 1999) tutkimuksen ohella kansainvälisen (ks. mm. Askim et al. 2011; Finn 2000; Tat-Kei Ho 2002)

tutkimus- ja kokemustiedon hyödyntäminen nykyisen Asiakaspalvelu2014-mallin viitekehyksen kuvaamiseksi. Tutkimuksen luvussa 4 käsittelen tarkemmin julkishallinnon yhteistä asiakaspalvelua niin kotimaisen kuin kansainvälisenkin tutkimuksen ja niiden esittämien kokemusten valossa luoden näin samalla taustaa työn empiiriselle viitekehykselle, jossa käsittelen vielä lähemmin tutkimuskohteena olevaa Asiakaspalvelu2014-hanketta ja sen taustoja (luku 5) ennen tutkimustulosten lähempää käsittelyä.

Empiirisen aineiston tarkempi kuvaus ja käsittely sekä analyysi tapahtuu luvuissa 5 ja 6. Tarkoitus on kahden aineiston näkökulmia hyödyntämällä luoda parempi kokonaiskuva siitä, miten pilottikunnissa, niin kuntalaisten kuin kunnan edustajien toimesta, suhtaudutaan uuteen yhteispalvelumalliin, joka perustuu lakisääteisyteen. Samalla arvioidaan niin kuntien edustajien kuin käyttäjien kokemuksia ja tyytyväisyyttä asiakaspalvelumalliin. Ennen kaikkea tavoitteena on kuitenkin myös kuvata sitä, millaista yhteistyötä ja asiakaslähtöisyyttä edistävää palvelutoimintaa pilotoinnin aikana on onnistuttu toteuttamaan sekä esittää aineistojen analyysin perusteella johtopäätökset sekä jatkosuositukset (luku 7) tällaiselle hallinnon kehittämisölle.

2 Julkisten palveluiden ja hallinnon kehittämisen periaatteet

Suomalaista hyvinvointivaltiota on rakennettu pitkälti keskushallinto-orientoituneesti, sillä keskushallinnolla on perinteisesti nähty olevan vahva kyky ohjata ja koordinoita toimintoja. Ajattelu perustuu hyvinvointivaltion arvoja edustavalle tasapuolisuusperiaatteelle, jonka mukaan valtion tulee taata hyvinvointi ja mahdollisuudet hoitaa asioita hallinnossa hyvän hallintotavan mukaisesti kaikille kansalaisille riippumatta asuinpaikasta, kansalaisesta tai asiaa käsittelevästä viranomaisesta. Tämä periaate on lähtökohtaisesti edistänyt toimintojen keskitettyä ohjausta ja säätelyä, minkä ollaan ajateltu myös voivan estää alueellisten erojen syntymisen julkisissa palveluissa. (Kortet & Haveri 1999, 7; ks. myös Etelälahti, Kiviniemi, Strömberg & Vehkamäki 2008, 72; Hallintolaki 434/2003.) Tämä periaate oikeudesta tasaverraiseen julkisten palveluiden saavutettavuuteen on myös Asiakaspalvelu2014-hankeen lähtökohtana. Siitä huolimatta, että hyvinvointivaltion keskeiset periaatteet ovat yhä hallintoa ohjaavia ja suurimmaksi osaksi myös yhteisesti jaettuja arvoja, on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota myös siihen, osin kriittiseenkin, yhteiskunnalliseen keskusteluun, jota hyvinvointivaltion ja julkisten palveluiden tulevaisuudesta myös parhaillaan käydään. Tässä luvussa luodaan siten katsaus siihen yhteiskunnalliseen ja teoreettiseen keskusteluun julkisten palveluiden tilasta, joka on myös tutkimuksen aiheen kannalta olennainen. Yhtäältä siksi, että yhteispalvelusta kumpuava Asiakaspalvelu2014-hanke ja sen pilotointi osaltaan jakaa tässä luvussa esitetyt arvot ja ne ovat siten myös toimintamallin toteutuksen perustana. Toisaalta tämä luku on tarjoaa myös laajemman näkökulman siihen, mihin viimeaikaiseen kehitykseen ja yhteiskunnallisiin muutoksiin myös yhteispalvelun kehityshistoria ja tausta kiinnittyy.

2.1 Pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli ja julkisen talouden ongelmat hallinnon uudistamisen taustatekijöinä

Valtion yleiseksi tehtäväksi nähdään yleensä yhteiskunnallisen elämän edellytyksistä huolehtiminen ja kehittäminen, näin on myös Suomessa. Valtion ensisijaisten ja myös alkuperäisiksi kutsuttujen valtion tehtävien, kuten sisäisen järjestyksen ja ulkoisten suhteiden ylläpitämisen, valtion varoista huolehtimisen ja kansalaisten hyvinvoinnin turvaamisen lisäksi valtiolla nähdään olevan myös keskeinen rooli hyvinvointi-, sosiaali- ja palvelutehtävistä huolehtimisessa. Valtion pyrkimys on edistää kansalaisten hyvinvointia tarjoamalla edellytykset niin kulttuuri-, koulutus-, terveys- kuin työllisyyspalveluiden ja näiden edellyttämien rakenteiden ylläpitoon.

Valtion ja erityisesti hyvinvointivaltion toiminta-ajatukseen kuuluu käsitys siitä, että valtiovalan toimenpitein taataan valtion perustehtävien lisäksi myös sosiaalinen turvallisuus ja hyvinvointi kaikille kansalaisille. Valtio huolehtii hyvinvointitehtävästään esimerkiksi järjestämällä neuvola- ja päivähoitopalveluita, maksamalla lapsilisiä, opintotukea, asumistukea, rahoittamalla terveydenhuoltojärjestelmää, huolehtimalla työttömistä ja sairaista sekä tukemalla yritys- ja teollisuus toimintaa maassamme. (Vartola 2010, 18; Kautto 2002, 11.) Tällaisten myös julkisiksi palveluiksi miellettyjen palveluiden ylläpitäminen yhteiskunnassamme on yksi valtion tehtävistä. Tätä tehtävää valtio kuitenkin toteuttaa pääosin lainsäädännöllisen sekä taloudellisten resurssien ohjauksen avulla, sillä monien tehtävien käytännön toteuttamisesta ei suinkaan vastaa valtio itse, vaan erityisesti kunnat ja kuntayhtymät, mutta myös muut organisaatiot. (Vartola 2010, 18.)

Yhteispalvelun taustalla voidaan niin nykyhetkeä kuin historiaa tarkasteltaessa sanoa olevan julkisen talouden ongelmien (Kortet & Haveri 1999, 6). Julkinen tuki- ja palvelujärjestelmä on 1960-luvulta alkaen laajentunut merkittävästi hyvinvointivaltion rakentamisen myötä, eli julkisen vallan ryhtyessä hoitamaan monia tehtäviä, jotka aikaisemmin olivat olleet yksityisen vastuun varassa. Julkinen sektori siis kasvoi, mistä johtuen myös kuntien tehtäväkenttä laajeni tuolloin voimakkaasti. Vaikka osaltaan valtion vastuu on myös pienentynyt kuntien vastuun korostumisen myötä, on valtiolla toistaiseksi vielä ollut tärkeä rooli hyvinvointipolitiikassa. Hyvinvointivaltiolla sanana tarkoitetaan tehtävien luonteen myötä yleensä julkista sektoria, jonka tehtäväksi on nähty peruspalveluista huolehtiminen, taloudellisen toimeentulon turvaaminen ja köyhyyden vähentäminen. Kun siis käsittelemme julkisten palvelujen muutosta, on taustalla myös aina edellä kuvattu merkittävä julkisten palvelujen ja hallintokoneiston laajeneminen hyvinvointiyhteiskunnan rakentamisen aikakautena. 1990-luvulta lähtien talouden realiteetit eivät kuitenkaan enää sallineet hallintokoneiston kasvua, mihin vastauksena syntyi myös uudenlaista suhtautumista julkishallinnon johtamiseen sekä hyvinvointivaltion rooliin, jota alettiin myös haastaa puhumalla perinteisen hyvinvointivaltion kriisistä. (Kortet & Haveri 1999, 6–7; Rönkkö 2001, 127–129; ks. myös Kantola 2002, 112; Kantola & Kautto 2002, 138–139.)

Hyvinvointivaltion legitimaatio sekä rakenteet ovat alkaneet kohdata kritiikkiä, sillä laajan julkisen sektorin ylläpitäminen sekä julkisten palveluiden tuottaminen hyvinvointivaltiolle ominaisella tavalla on nähty muun muassa uuden julkisjohtamisen myötä tehottomaksi ja sittemmin myös pitkällä aikavälillä kestäättömäksi tavaksi järjestää julkisia palveluja. Julkisen

talouden jatkuvan kasvun ja hyvinvointimenojen lisääntymisen myötä on yhä kiivaammin noussut uuden julkisjohtamisen hengessä esiin kysymys kestävydestä; on todettu, että nykyisen palvelutuotannon ylläpito on vaarassa, ellei tuottavuutta ja tehokkuutta lisääviä uudistuksia kyetä toteuttamaan. (Ks. Korpela & Mäkitalo 2008, 15.) Tiivistäen voidaankin puhua *hyvinvointivaltion kriisistä*, joka perustuu näkemyksille siitä, ettei nykyisenkaltaista hyvinvointivaltiota voida Suomessa ylläpitää ja sille tulisi löytää uusia muotoja. Yhtäältä hyvinvointivaltion kriisin voidaan nähdä perustuvan sille, ettei hyvinvointivaltion ylläpitoon ole varaa (ns. *rahoituskriisi*), eikä hyvinvointivaltiolla löydy riittävästi kannatusta (ns. *legitimiteettikriisi*), mutta lisäksi myös sille, että nykyiset rakenteet nähdään vääristyneiksi ja raskaiksi (ns. *rakenteellinen tai toiminnallinen kriisi*). Toisaalta hyvinvointivaltion kritiikki perustuu myös ideologiselle kriisille, jonka mukaan hyvinvointivaltio tuhoaa ihmisen oman vastuun ja vapauden, passivoi ihmisiä ja tekee heistä yhteiskunnan rakenteista riippuvaisia (ns. *ideologinen kriisi*). (Kautto 2002, 14–15; ks. myös Rönkkö 2001, 130.)

Tähän julkisten hyvinvointipalvelujen tuotannon kohtamaan kriisiin ei ole yhtä yksiselitteistä ratkaisua, vaikka eri vaihtoehtoja, kuten johtamisrakenteiden, kuntien palvelurakenteiden, valtionosuusjärjestelmien ja kuntalain uudistamisella onkin haettu tilanteeseen tukea ja vakautta (ks. Rönkkö 2001, 130–131). Suomessa on 1990- ja 2000-luvuilla pyritty yhä voimakkaammin pohtimaan erityisesti sitä, millaista hyvinvointivaltion mallia Suomeen tulisi tästä edes rakentaa ja millaisiin lähtökohtiin ja tavoitteisiin tuo malli perustuisi.

Uusia toimintamalleja etsittäessä myös toimijoiden roolit tulevat uudenlaisen tarkastelun kohteiksi, mikä näkyy myös palveluiden tuottajien ja asiakkaiden sekä valtio-kunta- ja valtio-yhteiskunta –suhteiden uudelleentarkasteluna, kuten myöhemmin tässä työssä esitetään niin asiakaskäsityksen, poikkihallinnollista yhteistyötä korostavan yhteispalvelun ja holistisen hallinnan näkökulman sisältämien käsitteiden tarkastelun yhteydessä. Hallinnonalakohtaisten paikallisten asiakaspalvelupisteiden sekä suomalaisen sektoroituneen julkishallinnon ajattelun mukaisesti rakennettujen eriytyneiden palvelujärjestelmien vastapainona ja ongelman ratkaisuna on esitetty jo 90-luvulla muun muassa yhteispalvelutoimintaa (Kortet & Haveri 1999, 7–8). Näin ollen hyvinvointivaltion ja julkisten palveluiden tulevaisuudesta käyty keskustelu on osaltaan myös julkishallinnon yhteisen asiakaspalvelun kehittämisen taustalla vaikuttava yhteiskunnallinen viitekehys, jota tässäkin työssä on siten perusteltua lyhyesti avata.

2.2 Julkisten palveluiden erityisluonne

Tälläkin hetkellä poliittisissa linjauksissa korostuu tuottavampien ja tehokkaampien palveluratkaisujen ja -tapojen kehittäminen ja yksi keino vastata kasvaviin haasteisiin julkisella sektorilla olisi esimerkiksi palvelukonseptien uudistaminen ja innovaatiotoiminta. Palvelukonseptilla tarkoitetaan suunnitelmaa asiakkaiden tarpeiden mukaisesta ja yksittäisistä palveluista koostuvasta palvelukokonaisuudesta sekä tämän palvelukokonaisuuden tuottamistavoista. Palvelukonseptien uudistaminen sisältää myös keskeisenä tekijänä ymmärryksen asiakkaan roolin kasvusta palveluiden tuottamisen osatekijänä sekä toimijoiden yhteistyön lisääntymisen. Palvelukonseptien uudistamisella tavoitellaan näin ollen *asiakaslähtöisyyden* lisäämistä sekä tehokkuuden aikaansaamista. Lisäksi näin voidaan myös turvata kustannustehokkaasti sekä palvelujen laatu että saatavuus, jota kuitenkin yhä pyritään pitää julkisen palvelutoiminnan keskiössä. Vaikka julkinen sektori siis tähtääkin toiminnan kehittämiseen tehokkaammaksi ja tuottavammaksi, on muistettava, että myös ideologiset arvot ohjaavat sen toimintaa, jolloin myös kysymykset palveluiden tasapuolisuudesta nousevat esiin. Tähän tematiikkaan kiinnittyy myös julkishallinnon yhteisen asiakaspalvelun sekä poikkihallinnollisen yhteistyön kehittäminen. (Ks. mm. Sallinen, Majoinen & Salenius 2012, 125; Hennala 2011, 50–53.)

Palvelukonsepteissakin puhutaan kuitenkin palveluista, mutta mitä tällä tarkoitetaan julkishallinnon yhteydessä, ei ole aivan yksinkertaista määrittää. Yleisesti palveluiden voidaan nähdä olevan yksinkertaisesti asiakkaille tuotettuja vuorovaikutuksellisia hyödykkeitä. Palvelut ovat myös katoavia, samanaikaisesti tuotettuja ja kulutettuja, aineettomia hyödykkeitä, joille tyyppillistä on niiden heterogeenisyys, jonka seurauksena on, ettei palvelujen tuotantoa voida standardoida yhtä pitkälti kuin teollista tavarantuotantoa. (Hennala 2011, 39.) Julkisten palveluiden käsite ei kuitenkaan ole aina näin helposti hahmotettavissa, sillä julkiset palvelut ovat moninaista kokonaisuutta kuvaava käsite, eikä kansalaisen myöskään ole aina helppo erottaa julkisia palveluja esimerkiksi julkisista tehtävistä ja toiminnoista (Harisalo et al. 2007, 123–124). Keskeinen julkisten palveluiden määrittäjä on kuitenkin myös heidän mukaansa se, että ”julkiset palvelut ovat siis sellaisia julkishallinnon palveluja, joissa julkinen hallinto kohottaa suoranaisesti kansalaisen”, kuten julkishallinnon yhteisessä asiakaspalvelussa esimerkiksi tapahtuu. Tunnusmerkkinä voidaan siis pitää heidän mukaansa sitä, että kansalaiset saavat julkisia palveluja käyttäessään palvelukokemuksia. Kuitenkaan tämäkään ei ole yksin riittävä tai täysin kattava määritelmä.

Julkisia palveluja voidaan määrittää myös niiden rahoituksen ja eri asiakasryhmiin kohdistettavuuden perusteella. Julkiset palvelut ovat nimittäin pääasiallisesti paitsi yhteisesti rahoitettuja, verorahoitteisia palveluja myös kakkia koskevia. Esimerkiksi sosiaalipalvelut ovat joukko erilaisia palvelumuotoja, jotka kohdistuvat niin lapsiin, nuoriin, työikäisiin kuin vanhuksiinkin. Koulutuksen puolella vastaavasti esimerkiksi peruskoulu on hyvä esimerkki koko kansaan kohdistuvasta yhtenäisestä, verorahoitteisesta palvelusta. Voidaan siis todeta, että julkisten palveluiden perustana on paitsi niiden verovaroin rahoitettava toiminta myös ajatus palveluiden universaaliudesta, jolle myös pohjoismainen hyvinvointivaltion malli laajan julkisenvallan palvelujen järjestämisvastuun ohella pitkälti perustuu. (Kantola 2002, 112; Anttonen, Häikiö & Valokivi 2012, 22; Virtanen & Stenvall 2014, 81; ks. myös Hennala 2011, 40.) Toisin sanoen julkisille palveluille tyypillistä on, että niitä tarjotaan kaikille sen sijaan, että niitä kohdennettaisiin vain tietyille henkilöille tai ryhmille, esimerkiksi vain heiko-osaisille.

Lisäksi yksi keskeinen piirre julkisen palvelun määrittelyssä on se, että palvelut on tuotettu siten, että ne ovat pääosin kaikille käyttäjilleen ilmaisia tai vähintäänkin kohtuullisen pientä korvausta vastaan saatavia. Julkisen palvelun saamisen peruste ei siten ole käyttäjän tai asiakkaan maksukyky tai taloudellinen asema, vaan palvelun saamisen edellytyksenä on sen *tarve* ja tasapuolisuus tämän tarpeen arvioinnissa. Tarkoitus on tarjota *yhdenvertaista* palvelua samoilla edellytyksillä kaikille maassa asuville. Tällaisia julkisille palveluille ominaisia, muun muassa tasapuoliseen kohteluun ja avoimeen hallintoon liittyviä periaatteita kuvataan myös hyvän hallintotavan käsitteellä. Tämä on yksi tapa jäsentää julkisten palveluiden sisältöä. (Kantola 2002, 112–116; Anttonen, Häikiö & Valokivi 2012, 22, 27.)

Teoreettisella tasolla julkisia palvelutuotantoa voidaan tarkastella myös osana julkisen politiikan kokonaisuutta, jolloin palvelut näyttäytyvät nimenomaisesti osana julkista politiikkaa ja sen toimeenpanoketjua. Tällöin palveluiden lähtökohtana ovat yhteiskunnalliset tarpeet, joihin politiikka- ja resurssimäärittelyillä, tavoiteasetteluilla sekä palvelutuotantotapojen valinnoilla pyritään vastaamaan. Julkinen politiikka näyttäytyy siten konkreettisimmillaan kansalaisille juuri julkisten palvelujen kautta. Jokainen käy elämässään sairaalassa, käyttää verotoimiston palveluja tai asioi valtion ja kunnan virastoissa. Tästä seuraa, että valtaosalla kansalaisista on myös joko kokemukseen tai mielikuvaan perustuva ymmärrys julkisten palvelujen toimivuudesta ja laadusta. Kuten Harisalo et al. (2007, 123–124) toteavat, tätä kansalaisen tunnetta palveluiden toimivuudesta ei pidä väheksyä, vaan päinvastoin julkisten palveluiden vaikutta-

vuoden arvioinnissa keskeistä on huomion kiinnittäminen palveluiden käyttäjän kokemaan asiakashyötyyn. Tämä näkökulma on perustavaa laatua oleva lähtökohta julkisten palveluiden kehittämisen arvioinnissa myös tässä tutkimuksessa.

Kokoavasti voidaan sanoa, että julkiset palvelut liittyvät aitojen palvelukokemusten tuottamiseen verovaroin. Lisäksi ne ovat hyödykkeitä, joihin liittyy hyvän hallinnon periaatteisiin kiinnittyviä arvoja. Suuri haaste julkisille palveluille onkin tänä päivänä se, kuinka voidaan taloudelliset resurssit huomioiden tuottaa ja tarjota palveluja niiden julkisen luonteen olettamalla tavalla tasapuolisesti kaikille riippumatta asuinpaikasta tai henkilöstä. Yhä lisääntyvässä määrin on jo pyritty löytämään uusia tapoja tuottaa ja tarjota julkisia palveluja kansalaisille. Yhtäältä julkisten palveluiden tuottamisprosesseja uudistetaan, osin kiinnittämällä myös huomiota aiempaa enemmän käyttäjien tarpeisiin; asiakaslähtöisyyden kriteerit huomioiden pyritään siis löytämään tehokkaampia ja asiakastarpeita paremmin vastaavia palveluja sekä palvelutapoja julkiselle sektorille. Toisaalta myös palveluiden tuottamista siirretään muille toimijoille, yksityisille ja kolmannelle sektorille, sekä sektori- ja hallinnonrajat ylittävälle yhteistyöverkostoille. Kuitenkin kehitystyön yhteinen nimittäjä on, että uusien palvelutapojen löytäminen edellyttää aiempaa selvemmin myös asiakasnäkökulman hyödyntämistä ja arvioimista palveluiden kehittämisessä, toisin sanoen uudenlaista asiakaskäsitystä, jota seuraavassa luvussa käsitellään lähemmin.

2.3 Asiakkuus hallintouudistusten keskiössä

Siinä missä julkisten palvelujen tuottamisen ja rahoittamisen tavat uudistuvat, muuttuvat myös asiakkuus, kuluttajuus ja kansalaisuus. Tämä muutos näkyy niin palveluja koskevassa retoriikassa kuin käytännön toiminnassa, mistä johtuen nämä teemat ovat yhä lisääntyviä tutkimuskohteita. (Lehto, Anttonen, Haveri & Palukka 2012, 13–14.) Asiakaslähtöisyyden (*customer orientation*) käsitteen jäsentelyssä keskeinen perusta on kuitenkin juuri asiakkuuden ja sen merkityksen ymmärtämisen muutos. Kunnan palveluiden kehittämisessä esiin nousee erityisesti kysymys kuntalaisen roolista. Kuntalaisen asiakkaaksi määrittelemisellä jäsennetään – ja samalla korostetaan – kuntalaisen roolia oleellisen tiedon tuottajana. (Virtanen, Suoheimo, Lamminmäki, Ahonen & Suokas 2011, 18; Bäcklund 2007, 108.)

Asiakkuuden käsite on moniulotteinen (Rannisto 2013, 16) ja sitä voidaan jäsentää yhtäältä asiakkuuden sisällöstä käsin, mutta toisaalta lähtökohtana asiakaskäsityksen muodostumiselle voi olla myös palvelupainotteinen, jolloin määrittely rakentuu enemmän pohtimalla palvelujen tarkoituksen, rahoituksen ja järjestämisen lähtökohtia kuin asiakasta. Asiakkuutta voidaan hänen mukaansa jäsentää kolmen keskeisen asiakaskäsityksen avulla, joita yksinkertaistetusti voidaan kuvata horisontaalisesti illustroituna myös asiakaskäsitysten ääripäinä (kuvio 2).

Kuvio 2 Asiakkuuskäsitysten ääripäät horisontaalisesti jäsennettyinä Rannistoa (2013, 16) mukaillen.



Tämä jäsennys kuvaa hyvin seuraavassa luvussa kuvattua asiakaskäsityksen muutosta myös julkisella sektorilla, jossa hallintoalamaisuusajattelusta, eli asiakkaan näkemisestä ammattilaisten huolenpidon kohteena, ollaan uuden julkisjohtamisen kautta siirrytty yhä vahvemmin asiakkaan näkemiseen tärkeänä palveluiden kehittämisen myötävaikuttajana. Näin ollen asiakas on nähty enemmän myös kuluttajana ja vaade asiakastarpeiden huomioimiselle on kasvanut. (Ks. mm. Peters & Pierre 2013; Harisalo et al. 2007; Kork 2013.) Hiljalleen on myös havaittavissa siirtymä uuden hallinta-ajattelun myötä kolmanteen asiakaskäsitykseen, joka korostaa asiakasta kumppanina ja myös palveluiden kehittämis- ja tuottamisprosessiin aktiivisesti vaikuttavana toimijana (ks. mm. Ryan 2012; Osborne & Strokosch 2013; Pestoff & Brandsen 2010).

Vaikka asiakkuuden käsitteen voidaan myös nähdä olevan tätä yksinkertaistettua jäsentelyä moniulotteisempi, kuten Rannisto (2013, 16) toteaa, voidaan käsitettä määritellä myös suhteessa sen historiaan. Asiakasymmärryksen muutoksen taustojen voidaan sanoa kiinnittyvän yksityisen sektorin kehityskulkuun, sillä asiakkuuden perimmäinen muutos kumpuaa pitkälti yritysmaailmasta ja sen luomista periaatteista, jotka ovat sittemmin siirtyneet uuden julkisjohtamisen myötä myös julkishallintoon. (Rannisto 2013, 16; Virtanen & Stenvall 2014, 154.)

1970-luvulta liikkeelle lähtevien analyysien perusteella voidaan sanoa, että asiakkaan rooli yksityisellä sektorilla muuttui merkittävästi erityisesti 1980-luvulle tultaessa. Ennen tätä asiakas oli palveluntuottajille ”keskiverto tilastoyksikkö”, jolle saatettiin tuottaa palveluita ilman, että asiakaskokemukseen kiinnitettiin huomiota esimerkiksi palautemekanismin avulla. Keskeisempää oli siten itse tuotannon toimivuus ja siihen keskittyminen, kuin asiakkaan lähempi tarkastelu. Asiakasajattelun muutoksen myötä huomiota kuitenkin alettiin kiinnittää uusiin asioihin ja yhä vahvemmin myös palvelun laatuun, jolloin asiakkaasta tulikin tuotannon toimivuuden keskeinen määrittäjä, jonka kulutuskäyttäytymistä alettiin siten myös seurata tarkemmin. Yksityisellä sektorilla alettiin tätä kautta hahmottamaan melko selvästi, että asiakas tarvitsee nyansoituja palvelukonsepteja ja hänen mielipiteensä on palvelun mielekkään tuottamisen kannalta tärkeä. (Virtanen & Stenvall 2014, 154.)

Tapahtui siis selvä periaatteellinen tuotantoprosessin muutos; palvelua ja palvelutilanteita alettiin katsoa yhä enemmän asiakkaasta kuin tuottajasta käsin. (Virtanen & Stenvall 2014, 154.) 2000-luvun alusta eteenpäin yksityisellä sektorilla asiakkuusajattelussa on korostunut vieläkin radikaalimpi muutos, jonka myötä on alettu korostaa asiakkaan roolia myös palveluprosessin uudistajana, eli niin sanottu yhteistuottajuus (*co-production*²) ajattelu. Palveluiden käyttäjät on alettu ymmärtää hyödyllisinä, ei vain asiakaskokemusten ja -palautteen antajina, vaan erityisesti palvelujen kehittäjinä ja niiden sisällön muokkaajina. Niinpä palvelutoiminnan uudistamisessa on korostunut käsitys siitä, että ymmärrys asiakkaan tarpeista sekä siitä, millaista arvoa yhdessä asiakkaan kanssa halutaan luoda, tulisi olla yhä selkeämmin toiminnan keskiössä. Tällainen ajattelu on vasta hiljalleen rantautumassa käyttäjälähtöisen palveluinnovaatioajattelun sekä muun muassa palvelumuotoiluajattelun myötä myös julkiselle sektorille, mutta jonkin verran kokemuksia yhteistuottajuudesta on jo myös julkisella sektorilla, erityisesti kunnissa. (Virtanen & Stenvall 2014, 154; Helander et al. 2013, 11–12, 32; Jäppinen 2011.)

² Yhteistuotantoajattelu (*co-production, co-creation*) on rantautumassa myös julkiselle sektorille ja se voidaan nähdä aiempaa vahvempaa asiakasymmärrystä korostavana palvelutuotannon tapana, jossa asiakkaan rooli ei rajoitu palveluiden käyttämiseen, vaan asiakas otetaan mukaan aktiivisena toimijana myös palvelun ja palvelutuotannon suunnitteluun, testaamiseen ja arviointiin. Yhteistuottajuus korostaa siten osallistuvaa käyttäjälähtöisyyttä palvelutuotannossa. Pestoff ja Brandsen (2010, 227) esittävät yhteistuotannon myös olevan yksi monista mekanismeista, joilla voidaan lisätä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia julkisten palveluiden tuottamisessa muiden innovaatioiden ohella. (Ks. mm. Ryan 2012; Osborne & Strokosch 2013; Virtanen & Stenvall 2014; Jäppinen 2011.)

Kuitenkin merkittävää tämän työn kannalta on keskustelu, jonka mukaan myös julkisessa hallinnossa palvelujen käyttäjän rooli on muuttunut merkittävästi viimeisen parinkymmenen vuoden aikana. Palvelukonseptien kehittämisen lähtökohdaksi ovat nimittäin nousseet yhä vahvemmin palvelujen käyttäjien henkilökohtaiset kokemukset ja julkishallinnon tarve huomioida asiakkaita yhä vahvemmin. Tosin sanoen, kuten Harisalo et al. (2007, 128) esittävät, julkisen palveluiden kehittämisen keskiöön on tullut asiakaslähtöisyys, jonka myötä on siirrytty kohti modernimpaa asiakkuusajattelua. Asiakkuusajattelua, jossa asiakaskokemukset ja -tieto on pyritty nostamaan viranomaistiedon ohella palveluiden kehittämisen keskiöön. Enää ei siis ajatella, että asiakas olisi vain palvelun käyttäjä, hallintoalamainen, vaan että hän omaa myös parhaan tiedon siitä, millaista palvelua hän tarvitsee ja arvostaa. (Harisalo et al. 2007, 128; ks. myös Virtanen & Stenvall 2014, 154.) Julkisten palvelujen syvällisestä asiakasorientaatiomuutoksesta puhuttaessa voidaan puhua paitsi asiakkaan roolin muutoksesta hallintoalamaisesta palvelujen käyttäjäksi, samalla myös koko palvelutuotannon muutoksesta *asiakaskeskeisestä asiakaslähtöiseksi* (Virtanen & Stenvall 2014, 81).

2.3.1 Hallinnon asiakaskäsitys

Kuten Raitakari et al. (2012, 47) toteavat, on olemassa laaja poliittinen yksimielisyys siitä, että nykyisen palvelujärjestelmän rakennemuutoksen ja uuden palvelutuotannon tulee perustua juuri asiakaslähtöisyyteen ja asiakkaiden osallistumiseen (ks. myös Valtiovarainministeriö 2014b). Se, miksi poliittinen yksimielisyys asiakaslähtöisyyden tavoiteltavuudesta on mahdollista, johtuu pitkälti myös siitä, että asiakaslähtöisyys pitää sisällään useita eri merkityksiä ja sillä voidaan tarkoittaa hyvinkin eri asioita, eikä käsitteen määrittely kotimaisen tai kansainvälisen kirjallisuuden valossa ole yksiselitteistä, kuten Raitakari et al. (2012, 47–48) argumentoivat. Käytännön tasolla käsitteitä, kuten asiakaskeskeisyys, asiakasorientaatio ja asiakaslähtöisyys käytetäänkin usein synonyymeinä, mutta tässä työssä on lähtökohtana on edellä esitetty näkemys siitä, että julkinen palvelutoiminta on muuttunut aiemmasta asiakaskeskeisyydestä kohti asiakaslähtöisempää palveluajattelua, mistä johtuen näitä keskeisiä käsitteitä on syytä jäsentää tarkemmin toistensa synonyymeiksi rinnastamisen sijaan. Erontekoa käsitteiden välille on löydettävissä myös kirjallisuudesta, sillä, kuten Virtanen et al. (2011, 18–19) esittävät, asiakaslähtöisyys eroaa asiakaskeskeisyydestä siinä, että se on asiakaskeskeisyyden seuraava vaihe. *Asiakaskeskeisyys* julkisten palvelujen kontekstissa tarkoittaa näin ollen sitä, että julkinen hallinto ja julkisen sektorin toimijat, kuten viranomaiset tai poliitikot, määrittä-

vät palvelujenkäyttäjän näkökulman omista lähtökohdistaan. Palvelut siis järjestetään organisaation tarpeista lähtien. Tällaisen sisältäpäin ohjatun palvelutarpeen määrittelyn tuloksena on skeema, jossa julkiset toimijat sulkevat palvelun käyttäjän sisäänsä ja määrittävät itse tämän palvelutarpeen kysymättä itse käyttäjän kantaa asiaan. (Virtanen et al. 2011, 18–19; Rannisto 2014, 38.)

Tällainen professiotiedon korostuminen palveluiden määrittelyssä on ollut yleistä erityisesti aloilla, joilla asiakkaalla on ammattilaisen silmin vain vähän tai ei lainkaan mahdollisuutta ymmärtää itseän kohdistuvien palveluiden kokonaisuutta, kuten esimerkiksi tietyissä tapauksissa terveyden- tai sosiaalihuollon puolella, joissa asiakkuus saattaa olla myös paikoin pakotettua. Tällöin esimerkiksi lääkäreillä tai poliiseilla koetaan olevan viimekädessä paras tieto asiakkaan tarpeista. Sittemmin perinteistä asiakasorientaatiota ja asiakaskeskeisyyttä on kuitenkin alettu lähestyä laajemmasta näkökulmasta. Yksityiselle sektorille jo ominaiseksi muodostunut ymmärrys siitä, että asiakas on kuitenkin viime kädessä se, joka päättää, tuottaako toiminta haluttuja tuloksia ja käyttääkö hän tarjottua palvelua, on alkanut näkyä myös julkisessa palvelutuotannon kehittämisessä erityisesti uuden julkisjohtamisen korostaman asiakasresponsiivisuuden periaatteen myötä. Responsiivisuudella tarkoitetaan julkishallinnon kykyä vastata kansalaisten tarpeisiin sekä sitä kautta kykyä parantaa julkispalveluiden laatua sekä tehokkuutta. (Virtanen & Stenvall 2014, 81; Rannisto 2014, 38; Virtanen et al. 2011, 18; Kork 2013, 40.)

Kuten Virtanen et al. (2011, 15) esittävät, julkisten palveluiden käyttäjien sekä erityisesti sosiaali- ja terveystalveluiden käyttäjien roolin voidaan nähdä alkaneen muuttua erityisesti 1990-luvun julkishallinnon kehittämisen ja uuden julkisjohtamisen ajatusten myötä. Sen sijaan, että julkisen sektorin instituutioiden ja niiden tuottamien palveluiden legitimitetin olisi nähty uudessa ajattelussa perustuneen yhä perinteisille arvoille, kuten universaaliuden ja tasapuolisuuden periaatteille, nähtiin NPM-ajattelun mukaisesti julkishallinnon ja julkisten palveluiden rakentuvan erityisesti julkisen sektorin suorituskyvylle ja tehokkaalle palvelutuotannolle, joissa kontakti asiakasrajapinnan kanssa korostui myös uudesta näkökulmasta.

Peters ja Pierre (2013, 5) näkevätkin julkisen sektorin ja kansalaisten välisessä suhteessa kaksi keskeistä trendiä, joiden voidaan myös nähdä kuvastan asiakaskäsityksen muutosta uuden julkisjohtamisen aikakaudella. Ensinnäkin perinteisen julkishallinnon etäisestä asiakaskäsityksestä pyrittiin eroon lisäämällä julkisen sektorin ja yksilöiden välistä vuorovaikutusta sekä

parantamalla samalla hallinnon avoimuutta ja saavutettavuutta. Toiseksi uuden julkisjohtamisen hallintoreformin mukainen ajattelu vaikutti asiakaskäsitykseen myös edellyttämällä konkreettisia toimenpiteitä asiakaspalvelun helpottamiseksi. Tässä ajatuksena oli siten toteuttaa vähemmän formaaleja ja helpommin saavutettavissa olevia keinoja asiakaskohtaamiselle, minkä seurauksena juuri yhden luukun periaatteen voidaan nähdä syntyneen ja kuten Peters ja Pierre (2013) toteavat, yhteispalvelupisteitä otettiin tämän asiakasnäkemyksen myötä käyttöön useissa maissa. Juuri näiden muutosten voidaan heidän mukaansa nähdä vaikuttaneen keskeisesti julkishallinnon ja sen asiakkaiden väliseen suhteeseen. Näin ollen uuden julkisjohtamisen voidaan sanoa olevana keskeisenä muutosvoimana perinteisen hallinnon asiakaskeisemmästä asiakaskäsityksestä siirtymisessä uudempaan *asiakaslähtöiseen* ajatteluun.

Asiakasläheisyyden käsitteen moninaisesta käytöstä huolimatta on olemassa yhteinen määritelmällinen näkemys siitä, että asiakaslähtöisyys on muutos aiempaan asiakaskeisyyteen, kuten sekä Virtanen ja Stenvall (2014), Virtanen et al. (2011) että Helander et al. (2013) esittävät. Asiakas nostetaan aikaisempaa tärkeämpää asemaan, kuten edellä on kuvattu, mutta tämän lisäksi myös hänen mielipiteensä tuodaan palveluiden arvioinnissa aiempaa selkeämmin esiin. Kuten Virtanen ja Stenvall (2014, 155–156) lisäksi täsmentävät, asiakaslähtöinen toimintamalli ei ole vain ajatuksellinen muutos julkisorganisaatioissa, vaan se edellyttää myös organisaatiokulttuurin muokkaamista, sillä organisaation toiminnan keskeiseksi lähtökohdaksi on otettava asiakkaan aito palvelutarve. Asiakaslähtöisyys voidaan jäsentää siten merkittäväksi muutokseksi myös koko organisaation kannalta. Asiakastarpeiden huomioiminen voi siten tarkoittaa organisaation kannalta, kuten tässä työssä esitetään, esimerkiksi lisääntyvää yhteistyötä palveluiden tarjoamisessa. (Virtanen & Stenvall 2014, 153–157).

2.3.2 Julkishallinnon asiakkuusstrategia palvelutuotannon muodonmuutoksen taustavoimana

Julkisen palvelutuotannon keskeiset periaatteet kumpuavat siis hyvän hallintotavan periaatteesta, johon kuuluu kansalaisten yhdenvertaisuus ja hallintotoimenpiteiden avoimuus, mutta kuten Harisalo et al. (2007, 127) esittävät nämä julkisten palveluiden periaatteet tulee myös ymmärtää laajemmasta viitekehyksestä käsin; viitekehyksestä, jota voidaan kutsua palvelukokemuksen ja asiakasvaikuttavuuden viitekehykseksi. Palvelukokemus ja asiakasnäkökulma ovat tärkeitä elementtejä julkisessa palvelutuotannossa, ja näiden arvioinnissa usein kiinnitetään huomiota laadunarviointiin. Laatuajattelussa huomio kiinnittyy heidän mukaansa ennen

kaikkea siihen, miten palvelut vastaavat asiakkaiden tarpeita. Julkishallinnon palvelujen laatu ei kuitenkaan ole mitenkään yksiselitteinen asia, sillä laadun tunnistaminen on sosiaalinen konstruktio, joka perustuu joko laadun mittaamiseen tai sen kokemukseen. Näin ollen eri ihmiset arvioivat laatua eri tavoin, eri lähtökohdista. (Harisalo et al. 2007, 127–128.) Näiden laaduntekijöiden arviointi on kuitenkin yksi keskeinen keino selvittää, miten palvelut vastaavat asiakkaiden tarpeita ja siten yksi tapa tehdä julkisista palveluista asiakaslähtöisempiä

Suomalaisessa julkishallinnossa on ainakin strategisella tasolla siirrytty kohti asiakaslähtöisempää ajattelua, jonka mukaan asiakkaiden mahdollisuuksia vaikuttaa palveluiden sisältöön ja toteuttamiseen on lisättävä. Tätä tukee omalta osaltaan myös asiakkaiden palvelukokemusten arviointi, sillä kuten julkishallinnon asiakkuusstrategiassa (Valtiovarainministeriö 2014b) todetaan, julkisten palvelujen tuotannon ja kehittämisen tulee perustua aiempaa vahvemmin juuri asiakkaiden tarpeiden tyydyttämiseen ja kunnioittamiseen.

Asiakasnäkökulman omaksuminen edellyttää kuitenkin myös yhteistyön lisäämistä, ei vain asiakkaiden ja hallinnon välillä, vaan myös julkisten palveluiden palveluntuottajien välillä. Nimenomaisesti tällaisen yhteistyön avulla, kuten asiakkuusstrategiassa esitetään, voidaan palvelujen käytettävyyttä sekä vaikuttavuutta parantaa. Asiakkuusstrategian (Valtiovarainministeriö 2014b, 3) tarkoituksena onkin siten luoda hallinnolle yhteinen tahtotila palvelutuotannon muodonmuutokselle ja parantaa myös kokonaisuuden hallintaa, josta myös lähemmin tämän työn luvussa 3 ja erityisesti luvussa 3.2 puhutaan hallinnon uudistamiseen liittyvän kirjallisuuden valossa.

Julkisen hallinnon asiakkuusstrategiassa (Valtiovarainministeriö 2014b) tunnistetaan myös kansalaisten uudistunut rooli ja osallisuuden kautta syntyvä näkemys siitä, että kansalaiset voidaan nähdä palvelutuotannon uudistamisen voimavarana ja siten juuri heidän kokemuksillaan voidaan yhtäältä luoda parempaa julkista hallintoa ja palvelua, toisin sanoen mahdollistaa myös ”tietynasteinen luopuminen ainoastaan hallinnon asiantuntijuuteen nojaavasta suunnittelusta ja palvelujen tuottamisesta”.

Keskeistä asiakirjan mukaan on asiakasnäkökulmasta käsin katsottuna myös uudistaa palvelurakenteita monikanavaisiksi; vaikka tämä tarkoittaa myös sähköisten palveluiden kehittämistä aiempaan paremmiksi, asiakaspalvelun visiossa vuodelle 2020 lähtökohtana on juuri se, että asiakaan on mahdollista eri palvelukanavia hyödyntämällä saada tarvitsemansa palvelut ja

myös mahdollisuus vaikuttaa siihen, miten palveluita toteutetaan. Toisin sanoen kehittämisen keskeinen tavoite on aiempaa vaikuttavampien palveluiden tuottamisen avulla saavuttaa kustannustehokkuutta palvelutuotannossa, mutta tämän saavuttamisen keinoina on juuri lisääntyvä yhteinen tahtotila tuottaa ja muotoilla palveluita sekä asiakkaiden että julkisen sektorin palveluntuottajien keskinäistä yhteistyötä lisäämällä. Tämän tavoitteen edistämiseksi tärkeänä nähdään juuri tutkimusten ja kokeilujen toteuttaminen sekä asiakkaiden ja sidosryhmien, kuten esimerkiksi Asiakaspalvelu2014-hankkeessa kuntien, näkemyksiä huomioimalla. Tämän työn kannalta asiakaslähtöisyyden tavoitteen aukikirjoittamisen ohella keskeinen huomio strategia-asiakirjan osalta on myös siinä mainittu selkeä tavoite palveluprosessien kehittämiseen ”yli organisaatio rajojen”. (Valtiovarainministeriö 2014b, 3–7). Tähän aiheeseen ja yhteistyön tematiikkaan julkisella sektorilla pureudutaan lähemmin seuraavaksi, erityisesti luvussa 3.3.

3 Teoreettisia lähtökohtia hallinnon kehittämiseen kohti lisääntynyttä yhteistyötä

Julkishallinnon suhtautuminen asiakkaisiin sekä palvelutuotantoon, mutta myös ympäröivään yhteiskuntaan on muuttunut ja on muuttumassa edelleen. 1990-luvulta lähtien suomalaisessa hallinnossa on korostettu erityisesti uuden julkisjohtamisen mukaista ajatusta hallinnon markkinaorientoituneemmasta johtamisesta, jossa myös asiakkuus on noussut uudella tavalla keskeiseksi tarkastelun kohteeksi. Voidaan kuitenkin sanoa, että NPM:n kritiikki kohdistuu muun muassa siihen, että se unohtaa managerialistista painotusta edustaessaan hallinnon johtamisen erityisen julkisen luonteen sekä siten tarpeen ajatella myös muita julkisen sektorin arvoja kuin puhdasta tehokkuutta. Tämän hallintouudistuksen vastapainona tai myös seuraavana kehitysaskeleena voidaankin nähdä olevan sittemmin yhä vahvemmin keskiöön noussut keskustelu uudesta hallinta-ajattelusta, joka korostaa paitsi toimijoiden välistä yhteistyötä yli sektorirajojen, myös monipuolisen yhteistyön vaatimaa uudenlaista ajattelua niin johtajuudesta, hallinnosta kuin asiakkuudestakin. Siinä missä verkostojen rooli on governance-ajattelun yhtenä keskeisenä mielenkiinnon kohteena, voidaan sen kuitenkin samanaikaisesti nähdä korostavan myös uudenlaista, aiempaa vieläkin asiakasläheisempää, avoimempaa ja holistisempaa lähestymistapaa hallinnon ja sitä ympäröivän yhteiskunnan välillä.

Tässä luvussa kuvataan niitä hallintoteoreettisia ja institutionaalisia muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet julkishallinnon yhteisen asiakaspalvelun ja yhden luukun periaatteen edistämiseen suomalaisessa valtionhallinnossa myös viime vuosina, mutta samalla pyrkimyksenä on kuvata laajemmin myös sitä keskustelua, jossa yhteistyö, asiakkuus ja kansalaismielipiteen merkitys on nousemassa vahvemmin myös julkishallinnon kannalta tärkeäksi. Lisäksi keskeisenä tavoitteena on tässä luvussa pureutua lähemmin siihen teoreettiseen keskusteluun, jonka perusteella voidaan esittää yhteistyön ja siten myös poikkihallinnollisen yhteistyön olevan olennaisella tavalla tarpeellista sekä myös mahdollista julkishallinnon organisaatioiden välillä.

3.1 Uuden julkisjohtamisen asiakaskäsitys yhden luukun palveluperiaatteen taustalla

Significant changes have been occurring since the mid-1970's in advanced industrialized country public administration. In order to be more flexible, governments have tend to reshape rigid, hierarchical, nineteenth century bureaucracies in to more decentralized, client responsive organizations, compatible with late twentieth century technological and economic requirements. (Zamil & Shammot 2011, 34.)

Kuten Zamil ja Shammot (2011, 34) osaltaan toteavat, julkishallinnossa on tapahtunut monissa teollistuneissa valtioissa merkittäviä muutoksia viimeisten vuosikymmenien aikana, jotka ovat pyrkineet muokkaamaan tai ainakin haastamaan perinteisen byrokratian pitkää traditiota hallinnon toimivimpana muotona, jollaisena weberiläinen ajattelu perinteisen julkishallinnon on tavannut nähdä. Monet julkishallinnon uudistukset, joita on toteutettu viimeisten 15 vuoden aikana, ovat pyrkineet vastaamaan julkishallinnon ja perinteisen byrokratian legitimitettiin heikentymiseen (Peters & Pierre 2013, 5; Osborne 2010, 3; Pollitt 2003). Historiallisesti tarkastellen tämän voidaan nähdä perustuvan sille kehittyneissä hyvinvointivaltiossa tapahtuneelle kehitykselle, jonka myötä julkinen hallinto ja byrokraatiakoneisto laajeni ja monimutkaistui vähitellen aina 1970-luvulle asti. Perinteisen julkishallinnon rakenteiden kasvu johti monimutkaistuvaan hallintoon ja ylisääteilyyn, jolloin perinteinen hallintobyrokratia muodostui myös kansalaisten keskuudessa epäresponsiiviseksi ja turhan monimutkaiseksi hallintamuodoksi. Erityisesti 1980-luvun lopulla ja -90-luvun alussa hallintoon rantautui siten ajatus, jonka mukaan avautuminen markkinoille ja markkinaehtoiset periaatteet julkishallinnossa mahdollistaisivat aiempaa toimivamman ja responsiivisemmän palvelurakenteen.

Tätä muutosta kuvamaan syntyi uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM) käsite. Vahvuutena uudessa julkisjohtamisen ideologiassa on sen kannattajien mukaan erityisesti NPM:n tarjoama mahdollisuus ratkaista perinteisen hierarkian ongelmia aiempaa joustavammilla organisaatioilla, joissa päätöksentekoa hajautetaan ja niin asiakasorientaatio kuin johtajuusopit mukailevat enemmän yksityisen sektorin toimintaa. Tämä uuteen julkisjohtamiseen nojaava kehitys oli vahvaa erityisesti Britanniassa, jossa julkisen sektorin rahoitusta leikkattiin merkittävästi sillä seurauksella, että oikeutusta julkisen sektorin toiminnalle haettiin omaksumalla juuri yksityisen sektorin palveluiden tuotantotapoja, joiden tavoitteena oli ennen kaikkea saada aikaan tehokkaampaa palvelutuotantoa, mutta myös korostaa kansalaisten ja

hallinnon suhdetta tavalla, jossa kansalaiset nähtiin hallintoalamaisten sijaan ennemminkin valintoja tekevinä asiakkaina. (Hood 1991; Peters & Pierre 2013, 5–6; McQuaid 2010, 142–143.) Suomessa NPM:n omaksumisessa taustalla ei ole ollut yhtä vahvasti kuin esimerkiksi Britanniassa kansalaisten tyytymättömyys hallintoon ja julkisiin palveluihin, vaan ennemminkin 90-luvun laman esiin nostamat paineet ja konkreettiset tarpeet leikata julkisen sektorin menoja (Kortet & Haveri 1999, 8, 11).

Kuten kansainvälinen NPM-teesi esittää, klassinen julkishallinnon paradigma, perinteinen byrokratia ja -teoria, ei tunnista asiakaskäsitetä siinä merkityksessä, johon uusi julkisjohtaminen asiakkuudella viittaa. NPM:n kehityksen ja yksityisen sektorin organisaatioiden toimintalogiikan omaksumisen myötä myös julkisella sektorilla aiempaa vahvemmin on noussut esiin palveluiden käyttäjien ja organisaatioiden välinen yhteys sekä toiminta, jossa korostuu erityisesti tarkoitus tuottaa palveluita yksilöiden erityisiin tarpeisiin ja odotuksiin. Toisin sanoen uusi julkisjohtamisen paradigma pitää sisällään ajatuksen uudenlaisesta legitimitetin muodostamisesta julkisen sektorin instituutioiden toiminnalle; legitimitetti ei perustu yhtä vahvasti kuin ennen perinteisille hyvinvointiyhteiskunnan arvoille, kuten julkisten palveluiden universaaliudelle ja tasapuolisuudelle (ks. luku 2.2), vaan ennen kaikkea suorituskyvylle ja tehokkaalle palvelutuotannolle. (Peters & Pierre 2013, 5.) Näin ollen hallintoreformin voidaan nähdä kuvastavan siirtymää aiempaa markkinalähtöisempään – ja samalla myös vahvemmin yksityisen sektorin tavoin palveluiden käyttäjään suhtautuvaan – toimintakulttuuriin, jossa korostuu julkisten palveluiden tuottamisen kysymykset.

Uusi julkisjohtaminen on myös kohdannut kritiikkiä (mm. Osborne 2006, 379–380; Hood 1991, 8–10; Pollitt & Bouckaert 2004, 7). Yhtäältä on esitetty, ettei uusi julkisjohtaminen itsessään ole täysin onnistunut ja yksiselitteinen hallintoparadigma, sillä sen levinneisyys kansainvälisesti on rajoittunut lähinnä angloamerikkalaiseen, australialaiseen ja skandinaaviseen kontekstiin, minkä lisäksi sen on nähty yhä monimuotoisemmassa toimintaympäristössään keskittyvän liiaksi vain organisaatioiden sisäisiin kysymyksiin (Kickert 1997 Osborne 2006, 379 mukaan). Toisaalta myös osoitettu, ettei uuteen julkisjohtamiseen tulisi suhtautua ehdottoman yliverlaisena ja ajatella yksiuotteisesti, että yksityisen sektorin managerialististen tekniikkojen voidaan olettaa automaattisesti soveltuvan myös julkiselle sektorille. Tällöin unohdetaan helposti hallinnon johtamisen erityinen julkinen luonne ja tarve ajatella myös muita julkisen sektorin arvoja kuin puhdasta tehokkuutta (Stein 2002 Peters & Pierre 2013, 5–6 mukaan).

Managerialistisen johtamistavan oletetaan uudessa julkisjohtamisessa usein johtavan suoriin parannuksiin niin palveluiden tehokkuudessa kuin vaikuttavuudessa, vaikka samanaikaisesti NPM:n etujen voidaan Pollittia ja Bouckaertia (2004, 6–7) mukaillen nähdä olevan vähintäänkin osittaisia, mutta myös kiistanalaisia lukuisten esimerkkien valossa. Uutta julkisjohtamista voidaan kuitenkin yhden koulukunnan mukaan pitää, kuten Osborne (2006, 377) toteaa, eräänlaisena käynnissä olevana siirtymävaiheena perinteisestä julkishallinnosta kohti uutta hallinta-ajattelua (New Public Governance, NPG), joka korostaa uutta julkisjohtamista voimakkaammin hallinnon avautumista yhteiskunnalle ja nykyiselle pluralistiselle toimintaympäristölle. Tämä näkemys hallintoparadigmojen rinnakkaiselosta on lähtökohtana myös tässä tutkimuksessa, jossa yhteispalvelua ja kansalaisen roolia tarkastellaan suhteessa julkishallinnon ja julkisten palveluiden kasvavaan tarpeeseen reagoida toimintaympäristön muutoksiin.

Over the past decade the emphasis in the literature on public sector management reforms has gradually changed from focusing on the management of individual organizations to broader concerns with the governance of complex systems of service provision. This development has been described in terms of a shift from New Public Management (NPM) to New Public Governance (NPG). (Wiesel & Modell 2014, 176.)

2000-luvun tilanteessa hallittavien asioiden ja tilanteiden monimutkaisuus edellyttää siis myös muutosta johtamisessa ja sen ymmärtämisessä (Kiviniemi 2011, 273), kuten myös Wiesel ja Modell (2014) yllä esittävät. Uuden julkisjohtamisen myötä etenkin 90-luvulla julkisten palvelujen tehostamisesta tuli keskeinen mantra koko julkiselle sektorille. Kuitenkin voidaan siis edellä esitettyä sitaattia ja NPM:n kritiikkiä mukaillen sanoa, että julkishallinnossa on hiljalleen alettu pohtia myös uudelle julkijohtamiselle vaihtoehtoisia lähestymistapoja julkishallinnon kohtaamiin haasteisiin. Uuden julkisen hallinnan (governance) esiin nousun ja lisääntymisen myötä etenkin eurooppalaisessa julkishallinnossa on alettu huomioimaan eri toimijoiden sekä sektorien välistä vuorovaikutusta ja yhteistoimintaa vastauksena uuden julkisjohtamisen kohtaaminen haasteisiin (Kiviniemi 2011, 273; ks. myös Klijn 2008).

Vaikka hallinnon paradigmojen käsittely ja niiden välisten suhteiden avaaminen on sinänsä mielenkiintoista (ks. mm. Osborne 2006; Peters 2002; myös Klijn 2008, 506–508), tämän työn kannalta merkityksellistä uuden julkisjohtamisen näkökulmasta on kuitenkin erityisesti sen esiin nostama näkemys hallinto-asiakas-suhteesta ja sen muutoksesta (mm. luku 2.3), jon-

ka voidaan myös nähdä olevan yhden luukun periaatetta noudattavan julkishallinnon asiakaspalvelutoiminnan taustalla. Koska yhden luukun periaatetta noudattava julkishallinnon asiakaspalvelu nähdään keinona parantaa asiakaspalvelua, on yhteispalvelupisteiden usein nähty ilmentävän juuri uuden julkisjohtamisen reformeja (Askim et al. 2011, 1451; Finn 2000, 44–45). Tämän voidaan nähdä johtuvan siitä, että yhteispalvelu resonoi erityisesti NPM:n mukaisen konsumeristisen ajattelun kanssa. Toisin sanoen perinteiseen julkishallintoon nähden yhteispalveluun perustuva palvelumalli jakaa NPM:n näkemyksen vahvemmassa asiakas- ja laatuorientaatiosta sekä osin myös toiminnan sopimuksellisuudesta.

Toisaalta voidaan myös sanoa, että sopimuksellisen yhteispalvelutoiminnan ilmentävää yhteistyötä toimijoiden välillä on ollut myös jo ennen NPM:n aikakautta, muun muassa Skandinaviassa, jolloin voidaan myös esittää, kuten Askim et al. (2011, 1452) toteavat, ettei yhteispalvelu ole kehittynyt niinkään NPM:n osana ja sen seurauksena, vaan ennemminkin sen rinnalla. Ajatusta siitä, ettei yhteispalvelu ole ainoastaan uuden julkisjohtamisen mukaista ideologiaa edustavaa toimintaa, tukee myös se, ettei yhteispalvelu sovellu erityisen hyvin uuden julkisjohtamisen managerialistisiin tavoitteisiin, kuten koko toiminnan organisointiin sekä yksittäisten tehtävien ja tavoitteiden perusteella (single purpose organizing) että yksittäisten ja selkeiden vertikaalisten auktoriteetti- ja viranomaissuhteiden mukaan (Askim et al. 2011, 1452.) Näin ollen yhden luukun periaatetta mukailevat toimintamallit eivät yksiselitteisesti kuulu vain NPM:n alle luettaviin reformeihin. Niiden pääpaino onkin julkishallinnon eri sektoreiden enemmän tai vähemmän fragmentoituneiden osien integroimisessa ja sitä kautta saavutetun poikkihallinnollisen yhteistyön avulla saumattomien hyvinvointiyhteiskunnan palveluiden tarjoamisessa kansalaisille. (Askim et al. 2011, 1451–1453.) Tällainen toimintamallinkin ilmentämä yhteistyöpyrkimys julkishallinnossa ei sinällään suinkaan ole uusi ilmiö ja vain uuden julkisjohtamisen aikaansaama ajatusmaailma, sillä yhteistyön, koordinoinnin ja integraation tematiikka hallinnon virastojen ja toimijoiden välillä on ollut jo pitkään periaatteellisena julkishallinnon tavoitteena useilla valtioilla, mutta sen painoarvo ja käytännön toteuttaminen on kuitenkin vaihdellut eri aikakausina (6 et al. 2002, 9). Seuraavaksi tarkastellaan tätä yhteistyön tematiikkaa ja poikkihallinnollisen yhteistyön merkitystä ja mahdollisuuksia hallinnossa hieman tarkemmin.

3.2 Holistisen hallinnan ja uuden hallinta-ajattelun näkökulmat yhteistyön merkityksestä

Holistinen hallinta ilmiönä ei ole uusi, sillä pyrkimyksiä luoda vahvempaa koherenssia hallinnon eri tasoille on esiintynyt pitkin hallinnon historiaa; eri aikakausina se on painottunut hallinnon keskittämisen- ja desentralisaatiokehitystä mukaillen hieman eri tavoin, heilurimaisesti, kuitenkin koskaan täysin voimatta hiipua pois agendalta (6 et al. 2002, 9, 26–27). Näin on myös tänä päivänä. Holistisen hallinnan näkökulmat yhteistyön merkityksestä ja eri hallinnon alojen tavoitteiden sovittamisesta yhteen ovat mielenkiintoisia tämän tutkimuksen kannalta, sillä ne osoittavat, millaiseen viitekehykseen Asiakaspalvelu2014-hankkeen pilotoinnin aikaisen poikkihallinnollisen yhteistyön arvioinnista esiin nousevat näkökulmat muun muassa yhteistyön onnistumisen kulmakivistä ja eri hallinnon alojen tavoitteiden yhteensovittamisesta asettuvat. Holistisen hallinnan ja hallinta-ajattelun argumentaatiota mukaillen voidaan yhteistyön eri sektoreiden ja hallinnon alojen välillä nähdä olevan paitsi toivottavaa myös tärkeää. Erityisesti yhteiskunnallisiin ilkeisiin ongelmiin vastaamiseksi, mutta myös syvemmälle luotaavan tavoitteellista yhdenmukaisuutta ja synergiahyötyä tuottavien sekä ennen kaikkea asiakkaiden odotuksiin vastaavien toimintamallien luomiseksi.

Holistisen hallinnan lähtökohtana on, että julkishallinnon toimijat voivat löytää kansalaisia huolestuttaviin ilkeisiin ongelmiin³ parhaiten ratkaisuja vain suuntamaalla niin organisaatiokultturiaan, -rakenteitaan ja muita kapasiteettejaan näihin ongelmiin sopivammiksi. Sen sijaan, että julkishallinnossa pääpaino olisi ainoastaan mahdollisimman tehokkaissa prosesseissa, tulisi sen huomioida se, että suuri osa niistä tuotoksista, joilla on kaikkein suurin merkitys kansalaisille, ovat eri hallinnonalojen, ministeriöiden ja virastojen sekä myös professioiden ja toimintapolitiikkojen yhteistuotoksia. Näin ollen holistisen hallinnan paradigma ei perustu liioin erityisille valta- ja auktoriteettiasemille tai markkinaehtoiselle managerialistiselle johtamiselle, vaan keskinäiselle luottamukselle, yhteistyölle sekä integraation ja koordinaation mekanismeille. (6 et al. 2002, 34.)

3

Yksi ilkeiden ongelmien määritelmä on, kuten 6 et al. (2002, 34) mukaillen Clark ja Stewart (1997) esittävät, että ne ovat juuri niitä ongelmia, jotka ylittävät niin organisaatioiden ja hallinnonalojen väliset rajat ja joihin ei tehoa sellaiset olemassa olevat ratkaisut, jotka perustuvat yhden hallinnonalan tai viraston toiminnalle.

6 et al. (2002, 31) jäsentävät holistisen hallinnan käsitettä suhteessa muihin hallinnon sisäistä koherenssia ja koordinaatiotarvetta kuvaavia käsitteitä, kuten fragmentoitunut hallinto ja joined up governance. Ajatuksena on, että toisin kuin *joined up governance* (JUG) -ajattelussa, holistisessa hallinnassa eri toimijoilla, kuten virastoilla, ei ole ainoastaan johdonmukaisesti jäsentyneitä tavoitteita, vaan tämän lisäksi niin tavoitteet kuin keinot tavoitteiden saavuttamiseen ovat eri toimijoilla myös toinen toisiaan täydentäviä ja vahvistavia (vrt. Pollitt 2003, 68). Vaikka JUG:n voidaan myös nähdä olevan käsitteellisesti hyvin lähellä ja pitkälti jopa yhteneväinen holistisen hallinnan käsitteen kanssa (ks. mm. Pollitt 2003, 67–68), voidaan 6 et al. (2002) mukaillen holistinen hallinto kuitenkin nähdä myös hieman edistyneempänä ajatteluna (kuvio 3).

Kuvio 3 Holistinen hallinto suhteessa fragmentoituneen hallinnon ja joined up hallinnon käsitteisiin mukaillen 6 et al. (2002, 31).



Siinä, missä keskimmäisen (kuvio 3) yhdessä toimivan hallinnon aloitteet lähtevät usein liikkeelle siitä, että toimijat miettivät, mitä he voisivat tehdä yhdessä, jotta tavoitteet pysyvät harmoniassa, holistisen hallinnan aloitteissa pääpaino on jo hieman pidemmällä pyrkiessään keskeisten tahojen yhteistyöllä saavuttamaan toisiaan vahvistavia tavoitteita ja saavuttamaan siten suurempia synergiaetuja. Vastaavasti kuvion 3 osoittamalla tavalla fragmentoituneen hallinnon käsitteellä voidaan viitata tilanteeseen, jossa hallinnon eri toimijoiden välillä ja hallinnon alojen sisällä saattaa esiintyä myös keskenään ristiriitaisia ja päällekkäisiä tavoitteita, jotka kokonaisuuden kannalta heikentävät toimintakykyä merkittävästi. Siten fragmentoitu-

nutta hallintoa pidetään epätoivottuna ja jopa pitkällä tähtäimellä mahdottomana hallintotapana. (6 et al. 2002, 31–33.)

Kuten 6 et al. (2002) holistisen hallinnan teoria esittää, fragmentaarisen hallinnon välttämiseksi julkishallinnossa olisi pyrittävä kokonaisvaltaisempaan ja kulttuurisesti sekä yhteiskunnallisesti avoimempaan toimintalogiikkaan, jossa korostuu myös toimijoiden välinen yhteistyö. Tästä lähtökohdasta käsin voidaankin holistisen hallinnan ja uuden julkisen hallinnan (NPG) nähdä puhuvan pitkälti samaa kieltä, sillä myös uusi julkinen hallinta korostaa erityisellä tavalla organisaatioiden välisiä suhteita, prosesseja ja yhteistyötä (ks. Osborne 2006, 384; myös Pollitt 2003, 67–68; Klijn 2008). Holistisen hallinnan teorian tavoin uusi julkinen hallinta perustuu ajatukselle siitä, että nykyiset monimutkaistuneet ja ilkeät ongelmat vaativat lisääntyvää toimijoiden välistä yhteistyötä sekä aiempaa kokonaisvaltaisempaa otetta myös eri tahojen integroimiseksi mukaan julkisten palvelujen tuotantoprosessiin (Osborne & Strokosch 2013, S34; Klijn 2008, 506). Organisaatiot ja toimijat ovat myös tulleet ketjuuntuvien ongelmien myötä yhä riippuvaisimmaksi toisistaan. Lisäksi hallintaan toimintatapana kuuluu sekä institutionaalisten että hallinnollisten rajojen ylittäminen, uudenlaiset yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteet eri yhteistyötahojen välillä sekä uudenlaiset johtamisen ja ohjauksen välineet. Tällainen yhteistyötä korostava toimintatapa tarkoittaakin käytännössä sitä, että osapuolten välille on synnyttävä keskinäinen ymmärrys myös tilanteissa, joissa usein lähtökohtaisesti on läsnä erilaisia tavoitteita ja toimintakulttuureja. (Haveri & Pehk 2008, 16–17.)

Hallinnan käsitteen ydintä voidaan jäsentää Haverin ja Pehkin (2008, 17–18) mukaan kolmen keskeisen tulkinnan kautta, jotka ovat perinteisten hierarkioiden murtuminen, verkostojen rooli hallinnan välineenä sekä hallinnan toimijapiirin laajeneminen ja institutionaalisten rajojen ylittäminen. Näiden jäsentelyjen avulla olisi mahdollista rajata hallinnan käsitettä melko tiukastikin, esimerkiksi siten, että hallinta on vain verkostojen kautta tapahtuvaa hallintaa, jolloin sen ulkopuolelle rajautuisivat kaikki markkinoihin tai hierarkioihin perustuvat hallinnan järjestelmät. Hallinnan käsite ei kuitenkaan ole näin vakiintunut ja täysin yksiselitteinen, päinvastoin se on monimerkityksinen ja sitä käytetään erilalla eri yhteyksissä (Klijn 2010, 303–305; Osborne 2006, 381–384; Rhodes 1997; Haveri & Pehk 2008, 15–18; Hakari 2011, 342; Klijn 2008). Lisäksi kirjallisuudessa on esitetty myös näkemyseroja siitä, voidaanko uutta hallinta-ajattelua pitää vastareaktiona aiemmille hallintoreformeille. Yhtäältä on esitetty, että uusi julkinen hallinta on eräänlainen hallinnon uudistamisen kolmas aalto ja samalla vastareaktio perinteiselle julkiselle hallinnolle sekä desentralisaatiolle (Pierre & Peters 2000, 77,

79–83), mutta samanaikaisesti on myös esitetty, ettei NPG korvaa perinteistä julkishallintoa tai uutta julkisjohtamista sellaisenaan, vaan pikemminkin täydentää näitä (Osborne 2006). Käytännössä hallintouudistukset näyttäisivät kuitenkin kulkevan ainakin osin rinnakkain, mistä johtuen sekä NPM- että NPG- ajattelun vaikutukset on havaittavissa myös suomalaisessa hallinnon uudistamispyrkimyksissä. Myös tässä työssä lähdetään siitä lähtökohdasta, että hallintoreformit ovat osin toisiaan täydentäviä ja siten osin samanaikaisesti käytännöntasolla läsnä.

Koska tarkoituksena on tässä luvussa, paitsi kuvata uuden hallinta-ajattelun ja holistisen hallinnan esiin nostamia näkökulmia hallinnon uudistamisesta, samalla myös havainnollistaa näiden näkökulmien suhdetta julkisten palveluiden tilaan ja hyvinvointivaltion kriisiin, voidaan hallinta-ajattelun tässä mielessä nähdä korostavan tarvetta aiempaa laajempaan lähestymistapaan kohdata yhteiskunnalliset haasteet. Niin ilkeät ongelmat kuin kestäättömät palvelurakenteet vaativat aiempaa vahvempaa yhteistyötä yli organisaatio ja sektorirajojen. Hallinta-ajattelu, kuten holistinen hallintakin, korostaa siten julkisen sektorin riippuvuutta muusta yhteiskunnasta. Yhteiskunnalliset ongelmat ja toimijat eivät ole olemassa toisista irrallaan, vaan nimenomaisesti vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Yhteiskunnallisia ongelmia ei nähdä holistisessa hallinnassa vain olosuhteina, joiden kanssa tulee elää, vaan haasteina, joihin myös hallinnon avulla voidaan vastata. Hallinta ei siten ole yhteiskunnasta irrallaan, vaan vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa (6 et al. 2002, 26). Siinä, missä holistinen hallinta korostaa koordinaation ja yhteistyön merkitystä, hallinta-ajattelu keskittyy kuvaamaan vastaavasti lähemmin juuri verkostojen roolia ja sektorirajat ylittävien toimintamallien edistämistä. Molemmat luovat kuitenkin merkittäviä avauksia siitä, kuinka hallintoa voidaan kehittää paitsi responsiivisemmaksi myös joustavammaksi lisääntyvän vuorovaikutteisuuden kautta. Pekosen (1995, 84–85) mukaan tämä on jopa välttämätöntä, sillä julkinen hallinto kaipaava muuttuvan ja dynaamisen toimintaympäristön tarpeisiin nimenomaan joustavampia organisaatio- ja toimintatapoja, jotka ovat valmiita nk. astumaan yhteiskuntaan, lähemmäksi kansalaisia.

3.3 Yhteistyön reunaehdot ja mahdollisuudet

Hallintoreformit sekä holistisen hallinnan teoria korostavat, kukin omalla tavallaan, aiempaa joustavampia hallinnon sekä julkisen palvelutuotannon toimintatapoja. Yksi holistiseen hallinta-ajatteluun sopiva joustavaa toimintatapaa kuvaava käsite on organisaatioiden välinen

yhteistyö, jossa korostuu holistisen hallinnan mukainen eri toimijoiden välisestä yhteistyöstä saatu toisiaan tehostavien, täydentävien ja vahvistavien kapasiteettien, käytäntöjen ja tavoitteiden muodostaminen. Hallinta-ajattelua mukailevan julkisen palvelutuotannon pääpaino onkin yhteistyötä korostavassa lähestymistavassa.

Yhteistyön käsitteen määrittelyn voidaan oikeutetusti sanoa olevan kirjallisuudessa paitsi monitasoista myös osin vaikeaa, mikä johtuu pitkälti rinnakkaisten käsitteiden paljoudesta sekä päällekkäisyydestä toistensa kanssa (ks. mm. Huxham 1996, 7; Ylitalo 2005, 16). Toisaalta terminologian moninaisuutta saattaa selittää myös se praktinen lähtökohta, josta käsin katsottuna eri tyyppiset yhteistyömuodot ovat sopivia kukin erilaisissa tilanteissa (McQuid 2010, 127). Osin eri käsitteet ovat syntyneet jäsentämään näitä tilanteita. Suomessa käsitteidenkirjo ei ole aivan yhtä laaja kuin muilla kielialueilla, vaikka myös meillä yhteistyötä kuvaavina käsitteinä käytetään osin eri termejä, muun muassa verkostoja. Tässä tutkimuksessa käytetään kuitenkin tarkoituksellisesti – hallinta-ajatteluun selkeämmin kiinnittyvän verkosto-käsitteen sijaan – yhteistyön käsitettä, jolla pyritään kuvaamaan erityisesti hallintorajat ylittävää yhteistyötä. Näin rajattuna käsitteellä viitataan paitsi organisaatioiden väliseen yhteistyöhön, myös nimenomaisesti poikkihallinnolliseen yhteistyöhön, joka kohdistuu julkisen sektorin sisäiseen yhteistyöhön ja sen kehittämiseen. (Huxham 1996; Himmelman 1996.)

Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa yhteistyön (*collaboration*) käsitteen rinnalla käytetään samaa ilmiötä kuvaamaan myös monia muita käsitteitä, kuten *co-ordination*, *co-operation*, *coalition*, *alliance*, *network* ja *partnership*. Toisaalta erontekona käsitteiden välillä voidaan nähdä se, että esimerkiksi käsitteillä *network* ja erityisesti *partnership* voidaan myös nähdä olevan hallintouudistuksiin ankkuroituvassa keskustelussa selvempi kiinnekohta juuri julkisen ja yksityisen (public-private) yhteistyön, toisaalta myös julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyön kuvaajina (mm. Pollitt 2003, 52–53, 57–65). On lisäksi huomattava, että kansainvälisessä kirjallisuudessa yhteistyöhön viittaavalla termillä *collaboration* on historiallinen ja melko negatiivinen konnotaatio, minkä voidaan nähdä selittävän monipuolisempaa rinnakkaisten termien käyttöä kansainvälisessä tutkimuksessa. Collaboration-käsite kiinnittyy historiallisesti toisen maailmansodan tapahtumiin, jolloin käsitteellä viitattiin erityisesti Euroopassa vihollisen kanssa tehtyyn yhteistyöhön. Siten käsitteelle muodostui varsin negatiivinen merkitys ja se liitettiin omien joukkojen kavaltamiseen. Taustastaan huolimatta käsitettä käytetään tieteellisessä kirjallisuudessa jälleen yleisesti ja myös tarkoituksellisesti varsin positii-visessa kontekstissa. (Huxham 1996, 1,7; Himmelman 1996, 22.) Toisaalta on myös huomattava,

tava, etteivät varsin löyhästi myös tieteellisessä kirjallisuudessa rinnakkain käytetyt eri yhteistyön käsitteet (Huxham, 1996, 7) ole kaikissa tilanteissa kuitenkaan tulkittavissa toistensa synonyymeinä, sillä Himmelmanin (1996, 26–27) esittämän jäsentelyn mukaan *networking*, *co-ordination* ja *co-operation* voidaan myös nähdä collaboration-käsitteen esiasteina. Yhteistyö strategisena prosessina voimasuhteiden muuttamisessa, voidaan näin ollen nähdä kaikkein ylimpänä kehitysasteena yhteistyön toteuttamisessa, jolloin kyse on informaationvaihdon, resurssien jakamisen ja toimenpiteiden kehittämisen ohella myös toinen toistensa kapasiteetin parantamisesta yhteisten päämäärien ja keinojen avulla. Networking, co-ordination ja co-operation voidaan näin määriteltynä nähdä eriasteisina vaiheina tiellä kohti collaboration-tason yhteistyötä. Ne asettuvat eri vaiheisiin erityisesti siitä riippuen, kuinka suurta organisaatioiden sitoutumisastetta ne edellyttävät. Näin määriteltynä verkostoitumisen käsite on kaikkien epämuodollisin organisaatioiden välisen yhteistyöntapa, eikä näin ollen oikea lähestymistapa käsillä olevaan Asiakaspalvelu2014-hankkeen lakisääteiseksi esitetyn mallin pilotoinnin arviointiin, toisin kuin selvästi suurempaa sitoutumisen astetta kuvaava englanninkielinen collaboration-käsite.

Yhteistyö on laajasti ymmärrettynä yksilöiden ja organisaatioiden tarkoituksenmukaista pyrkimystä kommunikoida ja suunnata työtään yhteistä päämääräänsä kohti (Ylitalo 2005, 17). Tässä työssä kuitenkin käytetään Huxhamin (1996, 1) hieman tarkempaa rajausta ja puhutaan käsitteen minimimääritelmän ja yksilöiden sijaan vain monien organisaatioiden välisestä yhteistyöstä (*inter-organizational collaboration*) yhteistyöstä. Collaboration-yhteistyötermin etymologinen määritelmä voidaan johtaa latinankielisestä sanasta *collaboratus*, joka tarkoittaa yhdessä työskentelyä, mutta kuten jo Himmelmanin (1996) jäsentely antaa ymmärtää, yhteistyölle voidaan osoittaa myös tätä määritelmää syventäviä merkityksiä.

Vaikka yhteistyötoiminta voi olla monesti itseohjautuvaa ja vapaaehtoista, yhä useammin yhteistyötä tapahtuu kuitenkin hallinnon tai poliitikkojen asettamien reunaehtojen, määräysten ja kannustimien takia (Huxham 1996, 2). Yhteisesti jaettu näkemys myös on, että yhteistyö on prosessi, jossa edetään ongelman tai tavoitteen määrittelyn kautta yhteisesti jaetun suunnan määrittämiseen ja organisaatioiden välisen toiminnan rakentamiseen. Tämä määrittely kuvaa hyvin myös Asiakaspalvelu2014-hankkeen taustalla olevaa prosessia. Usein esitetään, että organisaatioiden välisen yhteistoiminnan syntymisen edellytys on organisaatioiden sisäisen resurssin tarve, mutta yhteistyön ei tarvitse perustua vain yksittäisiin organisaatioiden tarpeisiin, vaan se voidaan holistista hallintaa mukaillen nähdä myös mahdollisuutena työstää uusia

ratkaisuja sellaisiin ongelmiin, jotka ovat suurempia ja laajempia kysymyksiä kuin yksikään organisaatio yksin kykenee ratkaisemaan. Tämän ongelman määrittelyn voidaan nähdä toteutuvan paitsi ilkeiden yhteiskunnallisten ongelmien myös tässä tarkastelunkohteena olevan tasapuolisen (julkishallinnon) asiointipalvelun turvaamisessa, jossa kyse ei ole vain yhden tai useamman organisaation sisäisestä tarpeesta, vaan ennemminkin kansalaisia yhteisesti koskettavasta tilanteesta eri toimijoiden palvelupisteiden vähentyessä taloudellisista syistä. Yhteistyön voidaan siis nähdä olevan kansalaistarpeista käsin nouseva. (Huxham 1996, 8–11; Ylitalo 2005, 17.) Samanaikaisesti, kun yhteistyössä pyritään toiminnallisen hyödyn saavuttamiseen yksittäisen toimijan näkökulmasta, yhteistyön tarkoituksena on myös saavuttaa yhteistä hyvää, kuten Asiakaspalvelu2014 –hankkeessakin on tarkoituksena.

Yhteistyön tarkastelu voi lähteä liikkeelle niin yhteisestä tavoitteesta, ongelmasta kuin hallinnollisista ja rakenteellisista näkökulmista. Toisaalta käsitettä voidaan jäsentää myös sen mukaan, onko yhteistyön taustalla strateginen toiminta vai jokin tietty projekti, ja mitä tahoja yhteistyössä on mukana. (Ylitalo 2005, 16; McQuaid 2010, 127–128) Kuntien näkökulmasta yhteistyötä voidaan vastaavasti jäsentää paikallisella tasolla muun muassa kunnan hallintovalan ja toimintakulttuurin näkökulmasta. Kunnat käyttävät alueella itsehallintoa sekä lainsäädännöllä kunnille osoitettua valtaa päättää toiminnasta, mutta kuntien hallintovalta voi ulottua myös laajemmalle alueelle kuin omaan kuntaansa, sillä kunnat voivat hoitaa myös alueellisia palvelu- ja kehittämistehtäviä. Kunnan yhteistyötoiminnan näkökulmasta keskeistä on kuitenkin se, että kuntaa johdetaan kahdella tasolla, joka näyttäytyy yhtäältä poliittisena johtamisena ja toisaalta henkilöstön kautta toteutuvana virkamiesjohtajuutena. Tämä johtamisen kaksitasoisuus merkitsee jokaisen kunnan omaleimaisuutta kuntaorganisaation tasolla ja vaikuttaa siten yhteistyötasojenkin muotoutumiseen. (Ylitalo 2006, 15–16.) Samoin kuin mitä tahansa muutakin organisaation toteuttamaa yhteistyötä, myös kuntien yhteistyötä ja sen onnistumista määrittävät monet tekijät, jotka tekevät yhteistyöstä vaikeasti lähestyttävät ja monimutkaisen ilmiön. Niin toimijoiden taloudelliset ja ajalliset resurssit, erilaiset toimintakulttuurit kuin käytännön työtä tekevät ihmiset vaikuttavat siihen, millaista yhteistyötä voidaan saada aikaan. Yhteistyön toimivuus niin viranomaisverkostojen kuin kunta- ja sektorirajat ylittävien verkostojen kohdalla on siten hyvin paikkakuntaakohtaista sekä paikalliseen toimintakulttuuriin ja siellä oleviin työntekijöihin kiinnittyvää. (Karjalainen & Vahtera 2000, 25; Ylitalo 2005, 16.) Tämä asettaakin mielenkiintoisen lähtökohdan sen tarkastelulle, kuinka paikallisuuteen liittyvistä eroista huolimatta voidaan kansallisesti onnistua jalkauttamaan sellainen yhteistyömalli,

jossa eri viranomaiset toimivat paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti asiakkaan palvelutarpeen näkökulmasta saumattomasti yhdessä.

Oli yhteistyön taustalla sitten, mikä tahansa intressi, olennaista on kuitenkin se, että yhteistyön ja erityisesti organisaatioiden välisen yhteistyön tutkiminen on, kuten esimerkiksi Huxham (1996, 1–8) argumentoi, tärkeää kolmesta syystä: yhteistyötä *tapahtuu* organisaatioiden välillä usein ja se on *arvokasta*, sillä sen avulla voidaan saavuttaa uudenlaista toiminnallista hyötyä. Samanaikaisesti yhteistyön toteuttaminen on kuitenkin myös *vaikeaa* ja yhteistyö epäonnistuu usein erilaisten pyrkimysten, intressien, toimintakulttuurien ja toimintaprosessien yhteensovittamisen ongelmien takia. Juuri tämä haastavuus tekee yhteistyöstä ja sen toimivuudesta tutkijan kannalta mielenkiintoisen ja tärkeän tutkimuskohteen.

3.3.1 Yhteistyön rakentuminen ja onnistuminen

Organisaatioiden välisen yhteistyön rakentumiseen ja onnistumiseen vaikuttavat useat organisaatioiden perustekijät, kuten rakenteet, prosessit, arvot, tavoitteet ja kulttuuri (Ylitalo 2005, 17). Vaikka organisaatioiden välistä yhteistyötä tapahtuu ja sen on parhaimmillaan hyvin arvokasta, myös monet yhteistyötoimenpiteet toteutuvat heikosti, eivätkö siten saavuta yhteistyön todellisia mahdollisuuksia (Huxham 1996, 4). Yhteistyön mahdollisuuksina ja etuina voidaan McQuaidia (2010, 130–134) mukaillen sanoa olevan:

- tehokkuuden ja tuottavuuden parantamisen ohella,
- eri organisaatioiden ja virastojen osaamisen yhdistäminen,
- tiedon, ammattitaidon ja resurssien jakaminen
- toiminnan legitimiteetin saavuttaminen integroimalla esimerkiksi paikallistason toimijoita mukaan toimintaan
- joustavat ja responsiiviset toimintakäytännöt
- sekä ennen kaikkea koherenttien palveluiden järjestäminen.

Organisaatioiden välinen yhteistyö voi nostaa kuitenkin esiin tarpeen muuttaa tai sovittaa yhteen jotakin elementtejä organisaation toiminnassa, jolloin yhteistyö liittyy olennaisesti myös organisaatioiden muutosvalmiuteen. Tämä voi myös nousta toimivan yhteistyön esteeksi. Organisaatioilla voi esimerkiksi eri sektoreiden, kuten yksityisen ja julkisen, välistä yhteistyötä rakennettaessa olla perustavaa laatua olevia eroja niiden toimintapyrkimyksissä ja arvoma-

ilmassa, mutta yhtälailla yhteistyötä tai sen sisältämiä uusia käytäntöjä saatetaan vastustaa, mikäli ne eivät ole organisaation tai sen tiettyjen jäsenten etujen mukaisia. (Ylitalo 2005, 17; Huxham 1996, 4–6.) Näin ollen organisaatioiden välisen yhteistyön voidaan nähdä kiinnittyvän myös organisaatiokulttuurien ja muutosjohtamisen tutkimuksen tematiikkaan. Toisaalta puhuttaessa julkishallinnon sisäisestä viranomaisten välisestä yhteistyöstä, on hyvä muistaa, että hyvän hallinnon perusteisiin on kirjattu myös viranomaisten yhteistyövelvoite, joka koskee sitä viranomaisten välisen yhteistyön edistämistä sekä sitä, ettei ainakaan samanlaisia asioita käsittelevien virastojen välillä tulisi olla perusteettomia eroja niiden toiminnassa (Hallintolaki 434/2003, 10§; Etelälahti et al. 2008, 75; Harjula 2015). Kuten McQuaid (2010, 134–137) erittelee, hallinnonalojen väliseen yhteistyöhön liittyy myös monia haasteita, kuten mahdollinen resurssipula esimerkiksi yhteistyöhön käytettävissä oleva aika, luottamus ja tili-velvollisuus kysymykset, vaikutukset toimijoiden muihin palveluihin ja kehitystoimenpiteisiin, organisaatio- ja hallinnonalarajat toisin sanoen siiloutunut ajattelutapa, erilaiset toimintafilosofiat sekä jo edellä mainitut mahdolliset ristiriitaisuudet hallinnonalojen, ministeriöiden ja virastojen, sekä eri toimijatasojen asettamissa avoimesti lausutuissa sekä myös piilotavoitteissa ja toiminnanmotiveissa. Näihin poikkihallinnollisen yhteistyön haasteisiin vastaamisessa yhtenä keinona pidetään selkeiden yhteistyörakenteiden ja –strategioiden asettamista sekä toimialojen sisäisten sääntöjen ja toimintaohjeiden laatimista. Kuitenkin myös selkeällä strategisella johtamisella ja ohjauksella on niin ikään tärkeä merkitys onnistuneiden organisaatioiden välisten yhteistyökertomusten perusteella. Myös luottamuksellinen toimintaympäristö kuin vähintäänkin symbolinen keskinäisriippuvuuden tunne niin organisaatioiden kuin ihmisten välillä voidaan lukea yhdeksi avaintekijäksi yhteistyön toimivuuden kannalta. (McQuaid 2010, 139–141.)

Yhteistyöhön panostamisen, mutta myös sen järjestämisen voidaan nähdä olevan useista syistä tärkeää hallinnon kehittämiseksi ja kansalaisten tarpeisiin vastaamiseksi. Perustavaa laatua oleva ajatus organisaatioiden välisen ja poikkihallinnollisen yhteistyön puolesta on erityisesti se, että hallinnon perustehtävä on yhteistoiminnan aikaansaaminen (Haveri & Airaksinen 2012, 307), mikä koskee yhtälailla myös poikkihallinnollisen yhteistyön edistämistä.

3.3.2 Poikkihallinnollinen yhteistyö

Karjalainen ja Vahtera (2000, 25) toteavat osuvasti viranomaisyhteistyön lisäämistä käsittelevässä teoksessaan, että jokaisesta kunnasta löytyy ainakin jossain muodossa toimiva viranomaisverkosto, joka koostuu usein esimerkiksi sosiaalitoimistosta, työvoimatoimistosta, terveyskeskuksesta, Kelan paikallistoimistosta ja kouluviranomaisista. Isommilla paikkakunnilla toimijajoukko laajenee ja mukaan tulee myös erityistyöntekijöitä ja erilaisia toimipisteitä. He argumentoivat näin ollen jokaisella paikkakunnalla olevan olemassa ainakin potentiaalisen yhteistyön toimijaverkosto. Vaikka näin toki isoimmilla paikkakunnilla onkin, ei tule unohtaa, että tällainen ”potentiaalisen yhteistyön verkosto” ei pienemmillä paikkakunnilla tänä päivänä ole enää itsestäänselvyys, ainakaan silloin, jos puhumme sen näkymisestä myös asiakkaalle. Valtion viranomaisten keskuudessa näkyy selkeä tarve ja pyrkimys supistaa asiakkaille myös pienillä paikkakunnilla saatavissa olevia palveluja sekä avoinna olevia palvelupisteitä (ks. Valtiovarainministeriö 2014a). Tämä vaikuttaa myös palveluiden saatavuuteen ja yhteistyön mahdollisuuksiin etenkin pienillä paikkakunnilla.

Poikkihallinnollisen yhteistyön lisäämisen keskeinen ongelmakohta on usein riittämätön ohjaus ja toimivaltakriisit; vaikka itseohjautuvien verkostojen muodostaminen on monissa tilanteissa luonnollista ja toivottavaakin, poikkihallinnollisesta yhteistyöstä puhuttaessa, etenkin yhden luukun periaatteen näkökulmasta tarkasteltuna, monisektorinen yhteistyö edellyttää toimiakseen kuitenkin ensinnäkin kaikkien toimijatasojen sitouttamista sekä toiseksi toimivaltasuhteiden ja yhteisten tavoitteiden selkeää määrittelyä. Karjalainen ja Vahtera (2000, 81) puhuvat myös paikallisen tuen lisäksi tarvittavasta aluehallinnon ja keskushallinnon strategisesta sitoutumisesta monisektorisen yhteispalvelun kehittämiseen.

Toisaalta vaikka poikkihallinnollisen yhteistyön aikaansaaminen on kirjallisuuden valossa usein haastavaa, on kuitenkin tämän työn puitteissa todettava, että poikkihallinnollisen yhteistyön tarve ollaan tästä huolimatta tunnistettu viimeaikaisessa hallinnon kehittämistyössä ainakin strategisella sekä hanketasolla, kuten julkisen hallinnon asiakkuusstrategia sekä tämän työn empiirisenä kiinnekohtana toimiva Asiakaspalvelu2014-hanke osoittavat (luku 2.3.2; 5; 7). Julkisen hallinnon asiakkuusstrategian (Valtiovarainministeriö 2014b, 9–10) tavoitteena onkin, että viranomaisten yhteistyötä ja tietojen hyödyntämistä laajennetaan ja siten vähennetään asiakkaiden tarvetta kiertää viranomaiselta toiselle hyödyntämällä yhtenäistäviä palvelukäytäntöjä ja -prosesseja, jotka rakentuvat vahvemmin asiakasnäkökulmasta käsin. Näin ollen

monisektorisen yhteistyön toimivaltasuhteita ja kehittämistä on lähdetty edistämään viime aikoina varsin tietoisesti, mutta se millaisia haasteita tällaisessa toiminnassa käytännössä yhä ilmenee, on lähemmin tarkastelussa myös työn luvuissa 5, 6 ja 7, joissa kuntien ja asiakkaiden kokemusten avulla pyritään luomaan kokonaiskuvaa siitä, miten pilotin aikana ollaan osaltaan onnistuttu myös poikkihallinnollisessa yhteistyössä.

Asiakkaiden näkökulmasta hallinnonalarajat ylittävän toiminnan edut ovat juuri sen sisältä-mässä systeemisessä tarkastelunäkökulmassa, jossa palveluja ja resursseja tarkastellaan koko-naisuutena. On siis nähtävä omien hallinto- ja johtorakenteiden yli asiakkaiden palveluodotus-ten suuntaan. (Karjalainen & Vahtera 2000, 80.) Tarkoituksena on siis yhdistellä voimavaroja asiakkaita parhaiten hyödyttävällä tavalla, kuten Asiakaspalvelu2014-hankkeessakin esite-tään. Tämä kuitenkin edellyttää hallinnonalojen uskallusta ja ennen kaikkea halua irtautua perinteisestä tavasta toimia ja edistää yhteisesti asetettua tavoitetta.

4 Yhden luukun periaate suomalaisessa hallinnon kehittämistyössä

Yhteispalvelua on rakennettu 1990-luvulta eri hallinnonalojen yhteisinä projekteina (Rantanen 2013, 7) ja aiemmat tutkimukset julkishallinnon yhteisestä asiakaspalvelusta juontavat Suomessa jo 1990-luvun lopulle, jolloin ensimmäisen yhteispalvelulain (802/1993) voimaantulon jälkeen vuodesta 1993 alkaen kiinnostus yhteispalvelutoimintaa kohtaan kasvoi. Ensimmäinen laajamittaisempi yhteispalvelututkimus toteutettiin sisäministeriön Lapin yliopistolta tilaamana arviointitutkimuksena, jonka loppuraportti julkaistiin keväällä 1999 (Kortet & Haveri 1999). Kansallisessa tutkimuksessa yhteispalvelua käsiteltiin sille asetettuja tavoitteita vasten, eli taloudellisuus- ja tehokkuustavoitteiden ohella palvelun laatu- ja saatavuustavoitteiden näkökulmasta, mutta myös henkilöstön kehittämisen näkökulmasta. Tutkimuksessa havaittiin, ettei yhteispalvelupisteissä osattu hyödyntää tuolloin synergiaetuja siten, että tavoitteeksi asetettuja taloudellista hyötyä olisi saavutettu merkittävässä mittakaavassa, vaikkakin vastaavasti palvelun laatu- ja saatavuustavoitteiden nähtiin kuitenkin täyttyvän hyvin tutkittavien oman arvion perusteella. Erityisesti asiakkaat olivat tyytyväisiä kuitenkin asioinnin helppouteen, sillä pisteiden koettiin vähentävän asioinnin kuormittavuutta sekä lisäävän yleistä tyytyväisyyttä julkisiin palveluihin. (Kortet & Haveri 1999.) Lisäksi yhteispalvelua on tutkittu myös paikallisesti, muun muassa -90-luvun lopulla, jolloin Tampereen yliopistolla tehtiin selvitystutkimus Vantaan kaupungin yhteispalvelupisteistä. Tutkimuksessa erityisen mielenkiinnon kohteena olivat uutena asiakaslähtöisenä palvelutapana koetun yhteispalvelun asettamat vaatimukset henkilöstön osaamiselle ja johtamiselle. Selvityksistä nousi esiin erityisesti se, että yhteispalvelun kehittäminen oli vielä murrosvaiheessa, jossa tulisi valita, halutaanko yhteispalvelua kehittää ja vahvistaa täysin uutena, asiakaskeskeisenä toiminta-ajatteluna vai kytkeä se täydentävänä järjestelmänä osaksi muuta julkista palvelua. (Stenvall & Harisalo 1996; Saarinen 2011, 35–36.)

Yhteispalvelu-termin käyttö vakiintui siis jo -90-luvulla, jolloin myös yhteispalvelun keskeiset sisällöt määriteltiin ensimmäistä kertaa tarkemmin. Yhteispalveluksi voidaan laajasti määriteltynä kutsua tapaa tarjota julkisia ja muita palveluja yhdestä asiointipaikasta, jota aiemmin on kutsuttu yhteispalvelupisteeksi, mutta nykyisen Asiakaspalvelu2014-hankkeen myötä uudella nimellään Asiointipisteeksi. Yhteispalvelu tänä päivänä on tarkemmin määriteltynä tapa tarjota kunnan, valtion ja Kansaeläkelaitoksen asiakaspalveluja keskitetysti yhdestä paikasta, yhden luukun periaatteella, ja sen tarkoituksena on tarjota palvelut asiakaslähtöisesti lähellä

asiakasta kustannustehokkaasti sen sijaan, että jokaisella toimijalla olisi omat palvelupisteensä ja asiakas joutuisi hoitamaan asioitaan monessa eri toimipaikassa. Tällä hetkellä yhteispalvelu on siis vielä sopimusperusteista toimintaa, jota laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta (223/2007) raamittaa. (Sallinen et al. 2012, 126.) Tarkoitus on kuitenkin Asiakaspalvelu2014-hankkeen tavoitteiden mukaisesti esittää yhteispalvelua lakisääteiseksi toiminnaksi, josta kunnat vastaavat.

Yhteispalvelun taustalla voidaan nähdä olevan neljä keskeistä tekijää: julkisen talouden ongelmat, organisationaaliset tekijät, (tieto)tekniset taustatekijät sekä yleiset yhteiskunnalliset taustatekijät, joita tässäkin työssä ollaan kuvattu (Kortet & Haveri 1999, 8–11.) Tämän taustan perusteella voidaan helposti ymmärtää, miksi yhteispalvelulle on uutta toimintatapaa ja palvelutuotannon kehittämistä edustavana ilmiönä ollut selvä tilaus jo tuolloin. Yhteispalvelun kehittyminen voidaan kuitenkin lisäksi nähdä osana laajempaa kehityskulkua ja hallinnon uudistumispyrkimyksiä (luku 3), joita ryhdyttiin soveltamaan 1980- ja -90-lukujen taitteessa myös Suomessa. Erityisesti uudenlaisen asiakasnäkökulman (luku 2) omaksuminen NPM-ajattelun myötä nosti esiin uudenlaisen palveluajattelun, jonka myötä julkishallinnossa alkoi korostua responsiivisuus, kyky vastata kansalaisten tarpeisiin aiempaa paremmin. Palveluorganisaatioiden keskeisenä ominaisuutena nähdään avoimuus ja kyky sekä reagoida että vastata ympäristönsä asettamiin odotuksiin (Salminen 2002, 143.) Responsiivisten palvelujen nähdään julkishallinnossa parantavan erityisesti julkispalvelujen laatua ja tehokkuutta (Kork 2013, 40), jonka voidaan sanoa olevan myös NPM-ajattelun lähtökohtana. Näin ollen yhteispalvelu voidaan myös kiinnittää osaksi myös kansainvälisempää hallinnon uudistumiskehitystä.

1990-luvun lopun jälkeen yhteispalvelua on tutkittu osana hallinnon kehittämistyötä ja viimeaikaisin toinen laajamittaisempi kansallinen yhteispalvelututkimus on Kelan tutkimusosaston käynnistämä yhteispalvelututkimus, joka julkaistiin yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa vuonna 2010. Tutkimus toteutettiin osana vuonna 2008 asetettua Yhteispalvelun laajentamishanketta, jonka tarkoitus oli kehittää yhteispalvelua edelleen. Tutkimuksen tavoitteena oli saada tarkempaa tietoa yhteispalvelusta asiakkaiden, palveluneuvojien ja päättäjien näkökulmista. (Kainu 2010) Nykyinen Asiakaspalvelu2014-hanke voidaan siis nähdä näiden tutkimusten kuvaamien kehittämistoimenpiteiden jatkumona, mutta myös uuden toimintamallin lakisääteisyyden kautta aiempaa yhteispalvelua vakiinnuttavampana toimenpiteenä.

4.1 Kansainvälinen viitekehys ja kokemus palvelumallista

Yhteispalvelu ei kuitenkaan ole suomalainen keksintö, – kuten sen liittymäkohdista hallinnon uudistusaaltoihin voi päätellä – vaan OECD-maiden esimerkin ja siellä saatujen kokemusten perusteella Suomeenkin rantautunut hallinnon kehittämispyrkimys. Alun perin yhteispalvelupisteajattelu on lähtöisin puhtaasti teknisten palveluiden koordinoinnin viitekehyksestä, mutta ensimmäisenä yhteispalvelumalli laajentui, myös hyvinvointipuolelle, Australiassa, jossa sen tarkoituksena oli helpottaa heikompiosaisten pääsyä julkisten palveluiden piiriin. Tämän jälkeen yhteispalvelun ja erityisesti yhden luukun periaatteen edistäminen on ollut monissa OECD-maissa selkeänä hallinnon kehittämistrendinä, muun muassa Itävallassa, Alankomaissa, Italiassa, Norjassa ja myös Suomessa. (Askim et al. 2011, 1452, 1459–1560; Kubicek & Hagen 2000; ks. myös Kietäväinen 2008, 17–19)

Ensimmäiset Suomeen perustetut yhteispalveluperiaatteella toimineet palvelupisteet saivat nekin esimerkkiä, jota otettiin erityisesti Ruotsista. Ruotsissa vastaavaa toimintaa edustivat muun muassa *Medborgarskontor* ja MISO-projekti. Norjassa yhteispalvelutoimistojen (*servicekontorer*) verkosto kostuu kahden tasoisesta toiminnasta, yhtäältä palveluita järjestetään OSK-toimistoissa (*Offentlige servicekontorer*), joissa tarjotaan sekä valtion että kuntien palveluja, mutta on olemassa myös ainoastaan kunnallisia palveluja tarjoavia KSK-toimistoja (*Kommunale servicekontorer*). Kuitenkin erityisesti OSK-toimistojen määrää ja toimintaa on pyritty kehittämään Norjassa viime vuosina. Tanskassa yhteispalvelulla (*Servicecenter, Borgerservice*) on vastaavasti jo 1980-luvulle asettuvat perinteet ja se on nykyisin hyvin vakiintunutta toimintaa. Tanskassa on säädetty lailla julkisen hallinnon palvelut tarjottavaksi yhden luukun periaatteella ja mallin tavoitteena on lisätä palvelujen laatua, tehostaa hallinnon työtä sekä parantaa myös kuntien imagoa. Kunta onkin Tanskassa melko vahvasti koko julkisen hallinnon palvelupaikka, kun taas esimerkiksi Manner-Suomessa oli 2010 vuonna jopa 51 kuntaa, joissa ei ollut lainkaan Kelan, poliisin, verohallinnon, maistraatin tai työ- ja elinkeinohallinnon (TE) palveluja, eikä niitä myöskään tarjottu yhteispalveluna. (Kortet & Haveri 1999, 5; Rantanen 2013, 10; Kietäväinen 2008, 16–17.)

Niin ikään myös Iso-Britanniasta (*one-stop shop*) löytyy vastaavia toimintamalleja aina -90-luvun alkupuolelta lähtien. Britanniassa käytössä on monimuotoista toimintaa, joka ei rajoitu vain julkishallinnon palveluihin, vaan saattaa sisältää myös harrastetoimintaa, kirjasto- ja lääkäripalveluja monipalvelutalojen muodossa toteutettuna. Asiakaspalvelua on ryhdytty viime

aikoina kehittämään erityisesti puhelinpalvelun osalta, joka Britanniassa on suosittu palvelukanava, mutta yhteispalvelua on myös pyritty kehittämään nimenomaan paikallisista lähtökohdista käsin. (Rantanen 2013, 10; Kortet & Haveri 1999, 5; Askim et al. 2011, 1451; Kietäväinen 2008, 18) Siitäkin huolimatta, ettei asiakasläheinen ja palvelutoimintaa yhdistävä ajattelu ole mikään uusi keksintö, kuten Tat-Kei Ho (2002, 436) esittää, on yhteispalvelulla silti yhä selkeä kysyntä. Länsi-Euroopan ja Australian ulkopuolella myös esimerkiksi Kanadassa on käynnistetty vielä -90-luvun lopun ja 2000-luvun alun taitteessa laajamittaisempi hallinnon uudistamispyrkimys, jonka yhtenä osa-alueena on saumattomampien ja asiakaslähtöisempien julkishallinnon palveluiden tarjoaminen kansalaisille. *Service Canada*-hankkeen tarkoitus on tarjota asiakkaille yhden luukun periaatteella saumaton pääsy (*one-stop access*) hallinnon palveluihin niin henkilökohtaisen asioinnin, puhelinpalvelun kuin sähköisten palvelukanavienkin kautta. Yhteispalvelua pilotoidaan Kanadassa 110 palvelupisteen välityksellä. (Treasury Board of Canada Secretariat 2002, 31; ks. myös Kietäväinen 2008, 18.)

Suhteellisen laajasta OECD-maiden keskuudessa tapahtuneesta levinneisyydestään huolimatta, yhteispalvelumallia voidaan pitää konseptina melko alikehittyneenä, etenkin kansainvälisen kirjallisuuden nojalla, kuten Askim et al. (2011) esittävät. Kansainvälisesti julkishallinnon yhteispalvelusta käytetäänkin useita eri nimityksiä ja sen tunnetaan esimerkiksi käsitteillä: *one-stop shop* (Askim et al. 2011; Kietäväinen 2008, 18), *one-stop tai one-counter services* (Finn 2000, 44), *one stop service centre* (Tat-Kei Ho 2002, 436), *single window services* (Bent et al. 1999) ja *one stop government* (Kubicek & Hagen 2000). Suomessa yhteispalvelulla viitataan muun muassa seuraavien palveluiden tarjonnan kokonaisuuteen:

- kunnan, muiden sopimuskumppaneiden ja valtion palveluntuottajien, kuten poliisin, maistraatin, TE- ja verohallinnon sekä Kelan, palvelujen yleiseen ohjaukseen, neuvontaan ja ajanvarausopastukseen,
- asioiden vireille saattamiseen,
- erilaisten lupien ja tukien hakemisen neuvontaan erityisesti kunnan oman toimialan palveluissa, kuten päivähoitohakemus tai rakennusluvat,
- sähköisten palveluiden ja asiakaspäätteen käytön opastamiseen ja neuvontaan,
- esitteiden ja lomakkeiden jakamiseen, mutta mahdollisesti myös erilaisten myyntituotteiden, kuten teatteri- tai matkalippujen myyntiin pisteessä sekä muihin asiakastarpeiden mukaan tarjottuihin palveluihin, esimerkiksi kopio- ja faksipalveluihin. (Sallinen et al. 2012, 126–127; Rantanen 2013, 8–9; Valtiovarainministeriö 2014a, 26.)

Lisäksi yhteispalvelupisteen tiloja voidaan Britannian mallin mukaisesti tarjota myös muiden toimijoiden, kuten esimerkiksi järjestöjen ja harrastusseurojen sekä yritysten esimerkiksi pankkien ja vakuutusyhtiöiden tai puhelinoperaattorituen, palveluiden tarjoamiseen siten, että näissä palveluissa toimijoilla on oma henkilöstö yhteispalvelupisteissä. Tässä mielessä yhteispalvelu yhdistyy –vähintäänkin ajatuksen tasolla – myös holistisen hallinnan ja NPG-teorian mukaiseen näkemykseen siitä, että palveluita tulisi tarjota kokonaisvaltaisen yhteistyön kautta siten, että palvelutoiminta ei noudata perinteisiä sektorirajoja, vaan myös hallinnossa luodaan sellaisia toimintamahdollisuuksia ja -malleja, joissa lähestytään ilmiöitä ja ihmisiä kokonaisvaltaisilla ja erityisesti sektori- ja hallintarajat ylittävillä rataakuisilla.

Suomessa yhteispalvelun lisäksi on myös muita saumattomampaa asiakaspalvelua ja yhden luukun periaatetta edustavia palvelukonsepteja, joista on saatu melko positiivisia tuloksia, jotka siten osaltaan tukevat ajatusta laajemman yhteispalvelun tarpeesta myös muissa palveluissa. Esimerkiksi terveystietokioskit ovat samaa toimintaperiaatetta noudattavaa toimintaa kuin yhteispalvelupisteet, jotka nykyiseltä nimeltään ovat hankkeen myötä Asiointipisteitä. Tarkoituksena molemmissa hankkeissa on nimittäin turvata ja helpottaa palvelujen saatavuutta niin sanotulla matalan kynnyksen periaatteella ja parantaa yhteispalvelun avulla asiakastytyvääsyyttä, mutta samalla myös kustannustehokkuutta. Hankkeiden potentiaalisia hyötyjä on tarkoitus tarkastella suhteessa nykyiseen palveluverkostoon ja kysynnän rakenteeseen, mutta myös asiakastytyvääsyyteen. Siten ajatuksellisesti yhteispalvelu toimintaa on myös laajamittaisemmin eri toimialoilla, mutta tässä työssä keskitymmme tarkastelemaan edellä kuvattua ja määriteltyä yhteispalvelutoimintaa Asiakaspalvelu-hankkeen sisällä. (Ks. Kork 2013, 40; Salminen et al. 2012, 127; Salmi 2013, 33.)

4.2 Hallinnon kehittämisen uudet suunnat – sähköiset palvelut käyntiasioinnin vastavoimana vai täydentäjänä?

Yhteispalvelulla hallinnon kehityshankkeena on jo suhteellisen pitkä historia myös kotimaisessa julkishallinnossa. Tätä taustaa vasten voidaankin miettiä, mikä yhteispalvelun rooli tulevaisuudessa on, mikäli hallinnon kehittämisen uudemmat suunnat, kuten eGovernment-työ ja sähköisten palvelujen edistäminen, veisivät tilaa yhteispalvelun tarpeelta. Tällä hetkellä yhteispalvelun oikeutus ja tarve nojaa vahvasti hyvän hallinnon ja julkisten palvelujen arvo maailmalle yhdenmukaisista ja tasa-puolisesta palvelujen saatavuudesta, mutta sitä, missä

määrin sähköisillä palveluilla on vaikutusta yhteispalvelulle on kuitenkin syytä käsitellä myös lähemmin. Hallinnon kehittämisen kannalta mielenkiintoinen uusi kiinnekohta yhden luukun periaatteelle on kuitenkin lisääntyvä sähköisten palveluiden kehittäminen myös julkishallinnossa.

Usein hallinnosta puhuttaessa mieleen tulee hierarkkinen ja byrokraattinen valtio, jota hallintotieteissä yleisesti myös weberiläiseksi organisaatiomalliksi ja perinteiseksi julkiseksi hallinnoksi (*Public administration, PA*) kutsutaan (ks. mm. Osborne 2006, 377–378; Tat-Kei Ho 2002, 434). Sen tyypillinen piirre on hallinnon tarkkarajainen jakautuminen omiin yksiköihinsä ja erikoisalueisiinsa sekä toimintaprosessien tarkka standardisointi ja rutinointi. Sen vahvuutena voidaan sanoa olevan julkishallinnon yhdenmukaistaminen ja luotettavuus erityisesti asiakkaan näkökulmasta. Kuitenkin weberiläistä mallia on kritisoitu erityisesti sen tehottomuudesta ja kyvyttömyydestä kohdata ihmiset ja heidän erilaiset palvelutarpeensa. 1980-luvun tienoilla alkaneissa hallinnon uudistuksissa, onkin vastalauseena weberiläiselle toimintalogiikalle pyritty kääntämään hallinnon toimintaa sisäisiin prosesseihin keskittyvästä lähestymistavasta ennemmin yhteiskuntaan avoimempaan lähestymistapaan ja toimintalogiikkaan, jossa myös asiakkaiden tarpeet ovat nousseet keskeisiksi. Vaikka asiakaslähtöinen hallinto on kohdannut haasteita erityisesti siinä, että julkishallinnon toimijat ovat kokeneet asiakaslähtöisyyden ja vuorovaikutuksen heidän kanssaan muun työn ohella helposti melko työlääksi, aikaa vieväksi ja jopa epätoivotuksi lisätyöksi, on uusi informaatioteknologia ja erityisesti Internetin kehittyminen 1990-luvulta lähtien kuitenkin tehnyt tästä huomattavasti helpompaa ja myös toivotumpaa hallinnon sisällä. (Tat-Kei Ho 2002, 434–435.) Voidaankin siis sanoa, että hallinnon uudistusaaltoja, joissa korostuvat niin asiakasresponsiivisuus ja tehokkuus (uusi julkisjohtaminen, NPM) kuin verkosto- ja sektorirajat ylittävä yhteistyö sekä kansalaisten aiempaa vahvempi osallistaminen (hallinta-ajattelu, NPG), on vahvistanut osaltaan myös ICT-teknologia kehittyminen ja hallinnon sähköistäminen. Fokus onkin siirtynyt uuden informaatio- ja viestintä teknologian (ICT) ansiosta sisäisen hallinnon kehittämisen ja toiminnan ohella vahvemmin myös julkishallinnon ulkoisiin suhteisiin, asiakasrajapintaan ja -yhteistyöhön. Yhteiskunnassa, jossa, niin palvelutarpeet kuin -odotukset ovat muuttuneet teknologisen kehityksen ja yhteiskunnallisten ongelmien moninaistumisen myötä, myös hallinnolta odotetaan uudistumista, johon sähköinen hallinto on yksi vastaus.

Palveluiden saatavuuden kannalta on merkityksellistä, että palvelut ovat enenevässä määrin saatavilla ajasta ja paikasta riippumatta, eikä niiden käytön tarvitsisi olla riippuvaista virasto-

jen aukioloajoista (Sallinen et al. 2012, 127). Tämä on mahdollista informaatio- ja kommunikatioteknologian soveltamisella julkisen hallinnon sisäisiin ja ulkoisiin prosesseihin, jota kutsutaan kansainvälisessä kirjallisuudessa käsitteellä *Electronic Government (eGovernment)* (Schellong 2007, 39; Tat-Kei Ho 2002, 434). EGovernment voidaan kuvata suhteessa perinteiseen julkiseen hallintoon (PA) yhtenä hallinnon paradigman muutoksena, joka korostaa koordinoitua verkkojen rakentamista, yhteistyötä ja asiakaspalvelua (Tat-Kei Ho, 2002 434).

Taulukko 1 Palveluiden kehittämisen paradigmanmuutos: eGovernment käsitteen ja perinteisen julkishallinnon periaatteiden avulla kuvattuna (mukaillen Tat-Kei Ho 2002, 434).

Palveluajattelun lähtökohdat	Byrokratian paradigma, perinteinen julkinen hallinto	eGovernment-paradigma
Orientaatio	Tuotannon kustannustehokkuus	Käyttäjätyytyväisyys, kontrolli ja joustavuus
Johtamisperiaate	Johtamisen oikeutuksena normit, säännöt ja mandaatti	Joustava johtaminen: virastojenvälinen yhteistyö keskusohjauksen koordinoimana
Johtamis- ja ohjaamistapa	Säätely, käskyt ja kontrolli	Fasilitointi ja koordinointi
Palvelutuotannon periaate	Standardointi, tasapuolisuus	Asiakastarpeisiin vastaaminen, palvelujen mukauttaminen tarpeisiin, personoidut palvelut
Vuorovaikutus organisaatioiden sisällä sekä välillä	Hierarkkinen, top-down, muodollista, rajoittuneet vuorovaikutuskanavat	Monitoimijainen keskushallinnosta koordinoitu verkosto, jossa kommunikaatio suoraa, informaalia ja formaalia. Monikanavaisuus.

Taulukon osoittamalla tavalla sähköisten palveluiden kehittämisen taustalla olevat periaatteet ja niiden muutos suhteessa aiempaan hallintamentaliteettiin resonoi niin ikään kokonaisvaltaisemman hallinta-ajattelun kanssa (luku 3), jossa yhteistyö ja vuorovaikutus sekä palautteenanto korostuvat merkittävästi, erityisesti suhteessa perinteiseen julkishallintoon. EGovernment voidaan täysin itsenäisen uudistusparadigman sijaan nähdä kuitenkin ominaispiirteidensä (Taulukko 1) takia myös hallinnon uudistusaaltoja, kuten uutta julkisjohtamista ja hallinta-ajattelua, läpileikkaavana muutos- ja kehitystrendinä ja näitä yhdistävänä viitekehyksenä, kuten tässä työssä käsitettä niin ikään jäsennetään.

Käsitettä voidaan määritellä Schellongin (2007, 40) mukaan myös tarkastelemalla julkista hallintoa ja valtioita toimijana. Toisin sanoen määritelmässä korostuu julkisen hallinnon rooli informaatioyhteiskunnan sekä informaatio- ja viestintäteknologian kasvun säätelijänä ja mahdollistajana. Tätä toimijuutta korostavaa julkishallinnon roolia valtiot ovat viime vuosina ottaneet erityisesti pyrkimällä lisäämään ja kehittämään sähköisiä palvelukanavia julkishallinnossa ts. mahdollistamaan ICT-teknologian käyttöä yhteiskunnassa, mikä näkyy myös tarkasteltavana olevassa ilmiössä, sillä yksi lakisääteisen julkishallinnon yhteisen asiakaspalvelun toimintasisältö on myös sähköisten kanavien käytön tukeminen ja mahdollistaminen kansalaisille muun muassa Asiointipisteiden asiointipäätteiden ja etäpalveluyhteyksien avulla. Näin ollen yksi keskeinen laajempi hallinnon kehityssuunta, johon Asiakaspalvelu-hanke ja sen toimintamallin kehittäminen kiinnittyy, on eGovernance-ajattelu. Se on toimintaa, joka näkyy niin hallinnon, palveluiden kuin demokratian edistämisessä ja koskee siten paitsi hallinnon sisäisiä prosesseja myös koko yhteiskunnallista kehitystä ja taloutta. eGovernance korostaa paitsi tehokkaampaa palvelutuotantoa, myös asiakaslähtöisempää ajasta ja paikasta riippumatonta palveluotetta, ts. hallinnon resposiivisuutta ja tehokkuutta, jotka niin ikään ovat NPM-ideologian keskiössä. Toisaalta sähköiset palvelut mahdollistavat myös aiempaa vahvemman monialaisen ja poikkihallinnollisen yhteistyön, sillä kuten Tat-Kei Ho (2002, 436) esittää, Internet- ja ICT-aikakaudella ”one-stop shopping” on mahdollistanut vaihtoehdon perinteisen funktionaalisten hallintorajojen sisällä tapahtuvan, siiloutuneen, palvelutarjonnan syntymiselle. Toisin sanoen poikkihallinnolliselle ja moniammatilliselle yhteistyölle on syntynyt myös tästä näkökulmasta uusia mahdollisuuksia.

Etäpalvelu, joka rinnastettavissa etäyhteyden ansiosta rinnastettavissa kasvokkain asiointiin asiantuntijan ja viranomaisen kanssa, on yksi keskeisin kehitettävänä oleva tulevaisuuden palvelukanava fyysisten palvelupisteiden, puhelinpalveluiden ja verkkopalveluiden rinnalla.

Kunnissa videoneuvottelun hyödyntämisestä on jo palvelutoiminnassa melko paljon kokemusta muun muassa etäopetuksen pohjalta, mutta Kietäväisen (2008) yhteisen asiakaspalvelun kehittämistä koskevan raportin ehdotuksen mukaan tarkoituksen mukaista olisi kehittää etäpalvelua myös hallinnon asiantuntijapalveluiden tarjoamiseksi, jolloin voidaan paremmin turvata myös tasa-arvoinen palvelujen saatavuus koko maassa. Tätä konseptia on viety eteenpäin valtiovarainministeriön Yhteispalvelun laajentamishankkeessa sekä sähköisen asioinnin ja demokratian ohjelmassa (SADE). Etäpalvelussa asiakas on siis yhteydessä erilaisten teknisten apuvälineiden, kuten videoneuvottelutekniikan, avulla asiantuntijaan oli kyse sitten lääkäristä, veroasiantuntijasta tai muusta viranomaisesta. Asiakas voi myös jakaa dokumentteja yhteyden aikana ja saada siten saada videokonsultaationa apua monissa viranomaisasioissa, mutta yhteys mahdollistaa myös moniammatilliset tapaamiset paikasta riippumatta. (Sallinen et al. 2012, 128–129; Rantanen 2013, 35; Kietäväinen 2008; Valtiovarainministeriö 2014a, 20–22.)

Yhtäältä julkisen hallinnon palveluiden tarjonnan lähtökohtana onkin siten monikanavaisen asiakaspalvelun viitekehys, jossa palveluita tarjotaan asiakkaille niin sähköisesti, etäpalvelun, puhelinpalvelun kuin käyntiasioinninkin välityksellä, siitäkin huolimatta, että selkeä tavoite on sähköisten palveluiden kehittäminen. Toisaalta julkisen sektorin asiakkaat kuitenkin odottavat, että palveluita kehitetään yhtäläisesti, toisin sanoen, että kaikki palveluita niin sähköisiä kuin fyysisiäkin palveluja kehitetään asiakaslähtöisesti, mihin kuuluu myös niin sanottu yhden luukun periaatteen noudattaen. On siis selvää, että vaikka selkeä pyrkimys sähköisiin palveluihin siirtymiselle tai vähintäänkin niiden kehittämiseksi on olemassa molempien osapuolten toiveesta, on palvelujen sähköistämisen on tapahduttava siten, että palveluiden kehittämisessä huomioidaan kansalaisten erilaiset mahdollisuudet ja valmiudet hyödyntää tietoteknologiaa, kuten myös julkisen hallinnon asiakkuusstrategiassa todetaan. (Valtiovarainministeriö 2014b, 4; Sallinen et al. 2012, 127; Valtiovarainministeriö 2014a, 19–20.)

Vaikka sähköisten palvelujen kehittäminen ja lisääminen voidaan nähdä nykyaikaisena ja tehokkaana keinona vastata asiakkaiden palvelutarpeisiin sekä hallinnon tuottavuusvaatimukseen, on muistettava, ettei se kuitenkaan ole ainut mahdollinen keino palvella asiakkaita. Monikanavaisuus on nykypäivää, mutta esimerkiksi kunnissa asiakaspalvelun nykytila ja käytännöt palvelukanavien näkökulmasta ovat vaihtelevia, eikä kaikkialla suinkaan sähköiset palvelut ole yhtä pitkällä. Toisaalla puhelinpalvelu ja kaupungin talon infotiski on pääasiallinen kanava, toisaalla esimerkiksi on myös monien toimijoiden yhteinen palvelupiste. Eri pal-

velukanavilla onkin oma roolinsa palveluiden saavutettavuudessa, sillä kaikki eivät pysty tai halua nojata vain sähköisiin palveluihin, jolloin erilaiset palvelukanavat mahdollistavat palvelujen saatavuuden helppouden erilaisille asiakkaille. (Rantanen 2013, 27.) Siten vaikka sähköiset palvelut lisäävätkin asiakkaiden ja julkishallinnon keinoja lähentyä toisiaan, voidaan myös yhteiselle asiakaspalvelulle nähdä olevan kysyntää. Keskeistä kuitenkin on myös tarkastella palveluita kokonaisuutena, jolloin korostuu myös Petersin ja Pierren (2013) esiin nostama näkemys siitä, että yhdessä nämä hallinnon uudistamiseen liittyvät muutokset sekä rakenteissa että prosesseissa ovat muokanneet merkittävästi julkishallinnon ja sen asiakkaiden välistä suhdetta ja mahdollisuuksia olla vuorovaikutuksessa.

So-called one-stop shops were introduced in several countries [...] [but] [m]ore recently, we have seen a wide variety of channels into the public sector available to the citizens via the Internet. It is quite likely that we have only seen the beginning of 'e-government'. [...] Together, these structural and procedural changes have significantly altered the relationships between the public bureaucracy and its clients. There is today a much stronger emphasis on proximity – if not physical, at least technological – between the public sector and clients. (Peters & Pierre 2013, 5.)

Korpela ja Mäkitalo (2008, 211) kuitenkin tätä täydentäen korostavat, ettei teknologialla ja sähköisillä palveluilla ei yksin ratkaista tuottavuus- ja julkisen sektorin ongelmia, vaan merkittävää laadullista ja määrällistä hyötyä saadaan vasta, kun samanaikaisesti uuden teknologian kanssa luodaan uusia toimintatapoja, palvelumalleja ja –prosesseja – kuten poikkihallinnollista yhteistyötä ja uuden yhteisen asiakaspalvelun edistämistä – sekä toimintojen organisointia. Kyse on siten nimenomaan toimivasta kokonaisuudesta.

Julkisen hallinnon yhteisen asiakaspalveluun ja yhteispalveluun osallistuvat toimijat ovat kuitenkin jo kehittäneet ja tulevat myös jatkossa kehittämään voimakkaasti sähköistä asiointiaan julkisen hallinnon asiakkuusstrategian tavoitteiden mukaisesti, mistä johtuen sähköisen asiointin kehittämisen onkin ennustettu vähentävän näiden valtion palveluntuottajien käyntiasiointimääriä keskimäärin jopa noin 54%:a vuodesta 2011 vuoteen 2019 (Valtiovarainministeriö 2014a, 23; Valtiovarainministeriö 2014b). Voidaan toki ajatella, että pidemmällä tähtäimellä myös esimerkiksi kuntasektorin palveluista osa tuotetaan suurimmaksi osaksi ellei pelkästään sähköisesti (Sallinen et al. 2012, 127), ja siten käyntiasioinnin kehittäminen ei tulisi olemaan palvelutuotannon ja –järjestämisen keskiössä tulevaisuudessa myöskään kunnissa.

Yhtäältä yllä esitetyn perusteella voitaisiin esittää, että sähköisten palvelujen yleistyminen on yhteispalvelun kehittämiselle eräänlainen uhkakuva, sillä käyntiasioinnin tarpeen voidaan sähköisten palveluiden kehittyessä tulevan yhä vähäisemmäksi samoin kuin volyymipalvelujen määrän itsepalvelun kehittyessä. Toisaalta voidaan kuitenkin ajatella, kuten valtionhallinnossa esitetään (Valtiovarainministeriö 2014a, 19–24), että julkishallinnon yhteiset Asiointipisteet ovat ennemminkin sähköisten palveluiden kehittämistä tukeva toimenpide, eikä ne siten ole toinen toisilleen uhkakuvia, vaan ennen kaikkea yhteispalvelu on merkittävä keino edistää paitsi tasa-puolista palveluiden saatavuutta myös hallinnon palvelukanavien uudistamista pidemmällä aikavälillä. Asiointipisteissä voidaan tarjota neuvoa ja opastusta niin sähköiseen kuin puhelin välityksellä tapahtuvaan asiointiin niille, joille näiden palvelukanavien käyttö ei vielä ole tuttua tai edes mahdollista. Näin ollen yhteispalvelupisteet osaltaan voivat edistää asioinnin siirtymistä vahvemmin sähköisten palveluiden puolelle, mutta myös keskeisenä näkökulmana on, että erityisesti yhteiset Asiointipisteet ovat tarpeellisia, koska käyntiasiointipalvelut tulee voida hoitaa kustannustehokkaasti myös jatkossa käyntiasiointimäärien vähentymisestä huolimatta. Näin ollen valtion viranomaisten supistaessa omia asiakaspalveluverkkojaan sulkemalla asiointille avoimia toimipaikkojaan, paikallispalveluiden turvaamiseksi ja kustannustehokkaan tarjoamisen mahdollistamiseksi yhteispalvelun Asiointipisteet ja niiden palvelu- ja toimipisteverkon kehittäminen on tärkeää. (Rantanen 2013, 5; Sallinen et al. 2012, 127.)

Asiakaspalvelu ei ole koskaan valmis, joten aiheen ajankohtaisuus ei menetä merkitystään myöskään tulevina vuosina. Kehitystyön jatkuvuus on varmistettava sekä kunnan sisällä että valtakunnan tasolla. (Rantanen 2013, 8)

5 Julkishallinnon yhteisen asiakaspalvelun kehittäminen 2010-luvulla –Asiakaspalvelu2014-hanke työn empiirisenä kiinnekohtana

Tutkimuksen empiirisenä viitekehyksenä toimii julkishallinnon yhteisen asiakaspalvelun kehittämishanke Asiakaspalvelu2014-hanke, jonka myötä koko julkisen hallinnon kattavaa asiakaspalvelun ja samalla myös aiemman yhteispalvelun kehittämistyötä on jatkettu myös 2010-luvulla. Aluksi valtiovarainministeriö asetti hankkeen tammikuussa 2012 kaudelle 15.1.2012–31.5.2013, mutta hankkeen työtä ohjaava hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä (HALKE) päätti syksyllä 2013, että hankkeen valmistelua jatketaan asettamalla hankkeelle jatkovalmistelutyöryhmä, jonka tavoitteena oli toimikautensa aikana luoda edellytykset yhteisen asiakaspalvelun toiminnan käynnistämiseksi vuonna 2015. Hankkeen jatkovalmistelu edellytti, että työryhmä valitsee julkishallinnon yhteisen asiakaspalvelun kehittämistä pilotoivat kunnat ja suunnittelee asiakaspalvelutoiminnan rahoitusmallin sekä valmistelee yhteistä asiakaspalvelua koskevan lakiehdotuksen aiemmat lausunnot huomioden. Nämä lähtökohdat ovat tässä työssä arvioidun viidessä Asiointipisteessä syksyllä 2014 käynnistyneen julkishallinnon yhteisen asiakaspalvelun pilotoinnin taustalla.

Asiakaspalvelu2014-hankkeen loppuraportissa (Valtiovarainministeriö 2013) ehdotettiin uutta lainsäädäntöä, jonka mukaan kunnat vastaisivat julkishallinnon yhteisten asiakaspalvelun järjestämisestä siten, että ne vastaisivat palvelupisteiden perustamisesta ja niiden ylläpitämisestä. Hankkeen ehdotuksen mukaan yhteisissä asiakaspalvelupisteissä julkishallinnon palveluntarjoajina olisivat ylläpitäjäkunnan lisäksi poliisin lupahallinto, Verohallinto, maistraatit, työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimistot), minkä lisäksi myöhemmin mukaan on tullut myös viidentenä Asiointipisteiden valtion palveluntarjoajana Kela. Esityksen mukaan Asiointipisteissä voidaan tarjota myös yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden palveluita. Hankkeen loppuraportti (Valtiovarainministeriö 2013) ja siihen sisältynyt luonnos hallituksen esitykseksi yhteistä asiakaspalvelua koskevaksi lainsäädännöksi oli lausuntokierroksella, jonka perusteella enemmistö puolsi lakisääteistä yhteistä asiakaspalvelua sekä yhteisen asiakaspalvelun järjestämisvelvoitteen säätämistä kunnille. Tältä perustalta on hankkeen kehittämistyötä on jatkettu HALKE:n linjausten mukaisesti vuosina 2014–2015.

Jatkovalmistelutyöryhmän itselleen asettaman yhden alatyöryhmän⁴, pilotointityöryhmän, nimenomaisena tehtävänä on ollut pilotointisuunnitelman mukainen toimintamallin pilotointi ja sen valmistelu yhdessä valittujen pilottikuntien kanssa siten, että pilottipisteet on ollut mahdollista avata asiakkaille syyskuussa 2014. Alatyöryhmän tehtävänä oli myös suunnitella ja käynnistää pilotointia tukeva markkinointiviestintä, suunnitella pilotoinnin yhteinen raportointi, laatia pilotoinnin yhteydessä toimitilakonsepti yhteisille asiakaspalvelupisteille, laatia asiakaspalvelujärjestelmän vaatimusmäärittely ja sen hallinta- ja palvelumalli. Alatyöryhmän tuli myös käynnistää ohjeistuksen valmistelu asiakaspalvelupisteille niiden vastuulla olevien laitteistojen hankinnoille, jotka koskevat palveluneuvojen työasemia, asiakaspäätteitä ja etäpalvelulaitteita sekä niihin liittyviä tietoliikenneyhteyksiä ja käyttöpalveluita. Lisäksi tämän työn kannalta huomionarvoista on mainita myös rahoitusmallista vastannut rahoitustyöryhmä sekä asiakaspalvelun palveluneuvojen osaamisen kehittämistyöryhmä, joka on vastannut pilottiteissä työskentelevien palveluneuvojen ja heidän esimiestensä perehdyttämisestä ja koulutuksesta tarkoituksenaan luoda valmiudet sille, että yhteisen asiakaspalvelun pilottipisteissä työskentelevät palveluneuvojat ja heidän esimiehensä ovat pystyneet toimimaan ammattitaitoisesti tehtävissään. (mm. Valtiovarainministeriö 2014a) Näiden työryhmien tehtäväalueet ovat keskeisiä työn empiirisen osan analyysin kannalta, sillä juuri näiden työryhmien tehtävissä onnistumisen arviointiin pureudutaan lähemmin kuntien ja asiakkaiden pilotoinnin aikaisten kokemusten tarkastelussa, jossa analysoidaan sekä haastatteluaineiston että kyselyaineiston perusteella esiin nousevia pilotoinnin laatutekijöitä sekä koko toimintamallin toimivuutta.

Tutkimusaiheen ja aineiston valintaan on vaikuttanut paitsi tutkijan oma intressi kuntien ja kuntalaisten äänen kuulemisesta myös valtiovarainministeriön pilotoinnin arviointia koskeva tiedontarve erityisesti asiakaskokemuksista. Näin ollen tutkimusaineiston valinnassa voidaan puhua myös aineistonrajauksen tietoisesta harkinnanvaraisuudesta ja asiaan perehtyneiden informanttien valinnasta. Empiirinen tarkastelu rakentuu siten tutkimusintressin perusteella viiden pilottikunnan edustajien teemahaastatteluista sekä kyselylomakkeella kerätystä asiakaspalautteesta. Tässä työssä molempien aineistojen tulkintaa ohjaa kokonaiskuvan hahmot-

⁴ Asiakaspalvelu2014-hankkeen jatkoöryhmälle asetettiin 14.1.2014 asioiden yksityiskohtaista valmistelua varten yhteensä kolme alatyöryhmää: lainsäädäntö-, pilotointi- ja rahoitustyöryhmä, joilla jokaisella on ollut oma tehtävänsä julkishallinnon yhteisen asiakaspalvelun kehittämisessä ministeriötyöryhmän tavoitteiden mukaisesti. Tämän työn empiirisessä osassa keskitytään lähemmin erityisesti pilotointityöryhmän toimintaan, sillä aineiston keruuta ja tutkimuksen tiedonintressiä on ohjannut erityisesti käynnissä olleen pilotoinnin arviointi. Pilotointia on ohjannut erityisesti pilotointityöryhmän toiminta ja tavoitteet.

taminen siitä, mikä merkitys pilotoidulla toimintamallilla on eri toimijoiden näkökulmia yhdisteltäessä, jolloin pääpaino on laadullisessa arvioinnissa ja informanttien kokemusten ymmärtämisessä, vaikka asiakaskyselyaineistoa käsitellään myös kvantitatiivisen aineiston edellyttämällä tavalla esimerkiksi tilastollisia yhteyksiä tarkastellen. Vaikka laadullisessa tutkimuksessa ei yleensä olekaan tarkoitus tehdä päätelmiä aineistosta yleistettävyyden näkökulmasta, tausta-ajatuksena on kuitenkin se, että tutkittaessa yksittäistä tapausta riittävän perusteellisesti, saadaan esille se, mikä ilmiössä on merkittävää. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006; Tuomi & Sarajärvi 2002, 88–89.) Tämä on olennaista juuri lakisääteisen mallin tulevaisuuden ja jatkokehittämisen kannalta keskeisten johtopäätösten selvittämisen ja esittämisen näkökulmasta.

Työn empiirisen osan seuraavassa luvussa esitellään haastatteluaineiston ja sen analyysin keskeiset lähtökohdat ja luvussa 5.2 ja 5.3 nostetaan esiin haastatteluaineiston analyysin avulla niitä pilotoitinkokemuksia, jotka kuntien näkemyksen mukaan ovat keskeisiä toimintamallin onnistumisen ja jatkoon kannalta. Luvussa 6 pureudutaan lähemmin asiakaskyselyn tuloksiin ja luvussa 7 pyritään muodostamaan kokonaiskuva pilotoidun toimintamallin merkityksestä ja toimivuudesta molempien aineistojen havaintojen ja analyysin yhteenvedon avulla.

5.1 Pilotoinnin arviointi kuntien näkökulmasta

Haastattelu on yksi käytetyimpiä tiedonkeruutapoja, jossa tutkija ja haastateltava keskustele- vat haastattelutyypistä riippuen enemmän tai vähemmän järjestelmällisesti tai laveasti asiois- ta, jotka kuuluvat tutkimusaiheeseen. Haastattelu on hyvä menetelmä silloin, kun halutaan tietää, mitä ihminen ajattelee tai toiminnan motiiveja hänellä on (Hirsjärvi & Hurme 2001, 34; Eskola & Suoranta 2008, 85). Tutkimuksen haastatteluaineisto koostuu viiden pilottikunnan edustajan haastatteluista. Haastateltavat on valikoitu mukaan siten, että he ovat olleet kuntien edustajina pääosin joko projektipäällikön tai kunnan viranhaltijan roolissa mukana hankkeen pilotoinnin valmistelussa ja toteuttamisessa, pääosin keväästä 2014 alkaen. Aineiston analyysi koostuu yhteensä yhdeksän kunnan edustajan haastatteluista, joiden valinnassa tarkoituksena on ollut, että jokaisesta kunnasta olisi vähintään yksi mutta enintään kolme edustajaa aineis- ton edustavuus huomioiden. Analyysin perustana on ollut tasapuolinen haastatteluaineiston sekä pilottikuntien edustuksen huomioiminen, joten analyysissä on pyritty huomioimaan se, ettei yhden kunnan vastaajien näkökulmat toistu tai korostu yli muiden kuntien näkökulmien.

Tämä on huomioitu myös raportoinnissa siten, että kuulloinkin esiin nostetut sitaatit edustavat eri kuntien edustajien näkemyksiä aiheesta, eivätkä siten painota ainoastaan yhden kunnan tulkintaa teemasta, vaan nostavat esiin yhteisesti jaettuja näkökulmia, jotka pilotoinnin arvioinnissa on koettu merkityksellisiksi kuntien toimesta. Kyseessä on siis yhteisesti jaettujen kokemusten kontribuutio, ei yksittäisten kuntien useamman haastateltavan paikallisesti korostamat näkökulmat. Näin on myös pyritty varmistamaan aineiston analyysin luotettavuus ja moniäänisyys.

Haastattelut on toteutettu yhtä haastattelua lukuun ottamatta henkilökohtaisina haastatteluina paikanpäällä pilottikunnissa kevään 2015 aikana. Yksi haastattelu on toteutettu puhelinhaastatteluna sekä parihaastatteluna aikataulullisista ja tutkimustaloudellisista syistä. Kuten puolistrukturoidulle teemahaastattelulle on tyypillistä haastattelujen aihepiirit, teema-alueet, sekä osa kysymyksistä oli tutkijan toimesta suunniteltu etukäteen ja ne ohjasivat haastattelua, mutta niiden järjestys ja laajuus saattoivat kuitenkin vaihdella hieman eri haastateltavien kanssa riippuen heidän haastatteluissa painottamistaan näkökulmista ja kokemuksista. Haastattelut olivat keskimääräiseltä kestoaltaan noin 45–50 minuuttia, lyhimmat noin puoli tuntia ja vastaavasti osa yli tunnin mittaisia, kestoaltaan jopa 70–80 minuuttia. Haastattelut nauhoitettiin ja aineiston analyysin luotettavuuden lisäämiseksi analyysiaineisto litteroitiin mahdollisimman tarkkaa haastateltavien ilmaisua noudattaen. Haastateltavien anonymiteetin turvaamiseksi haastatteluaineistosta on poistettu haastateltavien nimet, eri haastateltavien kommenttien eroteluissa käytetään siksi numeroita. Lisäksi pilottikuntia ollessa vain viisi ja pilottiin osallistuvien kuntien ollessa yleisesti tiedossa, on tutkittavien yksityisyydensuojan kannalta keskeistä ollut myös muuttaa varsinaista haastattelujärjestystä, siten ettei sen perusteella voi päätellä, kuka vastaaja on kyseessä sekä poistaa litteroidusta aineistosta sellaiset pilottikuntaa, sen aluetta tai itse haastateltavaa koskevat tiedot, joiden avulla vastaaja tai kunta voitaisiin tunnistaa tai yhdistää vastausten perusteella toisiinsa. Tällä on pyritty vuorovaikutukseen rohkaisemiseen haastattelutilanteessa (ks. mm. Ruusuvuori & Tiitula 2009) sekä siihen, että vastaajat ovat voineet haastattelutilanteessa nostaa esiin myös kriittisempiä näkökulmia ja kokemuksia toimintamallista ilman, että he tulevat tunnistetuiksi vastauksistaan. Tarkoituksena ei myöskään ole arvioida yksilöiden nimenomaisia mielipiteitä, vaan nostaa esiin yleisesti kunnissa toistuvia tai eri kunnissa erityisesti esiin nousevia piirteitä, jolloin vastaajan yksilöinti ei ole itsessään merkityksellinen tieto, vaan ne esiin nousevat ryhmittelyt ja luokat, jotka vastaajien puheista on sisällönanalyysin keinoin eriteltävissä.

Seuraavaksi luvussa 5.2 ja 5.3 on tarkoitus haastatteluaineiston analyysin avulla nostaa esiin niitä tekijöitä, jotka kunnat ovat pilotointikokemustensa valossa nostaneet toimintamallista ja sen kehittamisestä esiin. Toisin sanoen etsiä vastausta tutkimuskysymyksiin siitä, millainen merkitys toimintamallilla on kunnille ja kuntalaisille sekä rajata tutkimusongelman tarkastelunäkökulmaa erityisesti organisaatioiden yhteistyön ja toiminnan vaikuttavuuden arviointiin asiakas- ja kuntanäkökulmasta. Luvussa 6 eritellään lähemmin pilotin aikana saatua asiakaspalautetta sekä tämän jälkeen luvussa 7 yhteenvetona empiirisen aineiston perusteella kootaan yhteen niitä näkökulmia, jotka pilotoinnin arvioinnin kannalta sekä toimintamallin kehittämisen kannalta ovat keskeisiä.

5.2 Pilotoidun toimintamallin merkitys kunnille

Tutkimusmenetelmänä haastatteluaineiston analyysissä käytetään sisällönanalyysia, jossa aineistoa käsitellään laadullisesti eritellen: yhtäläisyyksiä ja eroja etsien, sekä samalla aineistoa tiivistäen. Sisällönanalyysi on tekstianalyysia, jossa tarkastellaan jo valmiiksi tekstimuotoisia tai sellaiseksi muutettuja aineistoja, kuten tässäkin työssä haastatteluaineiston litteroinnin kautta toimitaan. Sisällönanalyysin avulla pyritään muodostamaan tutkittavasta ilmiöstä redusoinnin, ryhmittelyn ja abstrahoinnin avulla tiivistetty kuvaus, joka kytkee tulokset ilmiön laajempaan kontekstiin ja aihetta koskeviin muihin tutkimustuloksiin, kuten tässä työssä lisäksi luvuissa 6 ja 7 myös myöhemmin tehdään. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 103–109.) Toisaalta voidaan puhua myös aineistolähtöisestä sisällönanalyysistä silloin, kun tutkimuksen pääpaino on aineistossa. Tämä tarkoittaa sitä, että aineiston perusteella nostetaan esiin keskeisiä havaintoja tutkittavasta ilmiöstä ja kohdetta kuvaava teoria rakennetaan aineisto lähtökohdaksi. Tällöin tutkimus on induktiivista ja etenee yksittäisistä havainnoista yleisempiin väitteisiin, kuten tämän työn haastattelun analyysissä osaltaan edetään. (Eskola & Suoranta 2008, 83; Tuomi & Sarajärvi 2009, 107–109.) Aineistolähtöinen analyysi on tarpeellista etenkin silloin, kun etsitään perustietoa jonkin tietyn ilmiön olemuksesta, kuten tässä tapauksessa poikkihallinnollisen yhteistyön, asiakasnäkökulman ja hallinnon kehittämisen dynamiikan jäsentämisestä (Eskola & Suoranta 2008, 19). Toisaalta sisällönanalyysin havaintoja on myös mahdollista rinnastaa jo olemassa olevaan tietoon asiakasresponsiivisuuden ja toimijoiden välisen yhteistyön kehittämisestä julkisella sektorilla ja siihen liittyvästä teoriasta, jolloin teoria nähdään Eskolan ja Suorannan (2008, 83) esittämällä tavalla myös välineenä, jonka avulla aineiston tulkintoja voidaan rakentaa tieteellisesti. Tällaista rakentamista voidaan nähdä ta-

pahtuvan myös työn empiirisen osan johtopäätöksissä (luku 7), jossa tarkoitukseni on molempien aineistojen tulosten kontekstissa tarkastella poikkihallinnollisen yhteistyön, asiakasnäkökulman ja hallinnon kehittämisen dynamiikkaa suhteessa olemassa olevaan tietoon hallinnon kehittämisestä (ks. luvut 2, 3 ja 4), mutta myös suhteessa asiakasläheisyyden ja palveluajattelun muutoksen viitekehykseen.

Keskeisenä pyrkimyksenä on kuitenkin nostaa laadullisen sisällön analyysin avulla aineistosta esiin myös niitä ulottuvuuksia, joiden kautta julkishallinnon yhteinen asiakaspalvelu rakentuu ja merkityksellistyy kunnissa. Tämän ohella analyysin tuloksia, toisin sanoen aineistosta nousevia merkityksiä, pyritään tässä työssä vertaamaan teoriaosassa avattuihin näkökulmiin asiakaslähtöisyydestä sekä julkisten palvelujen kehittämisen tulevaisuudesta ja luomaan siten kokonaisvaltainen käsitteellinen kuva siitä, mitä poikkihallinnollisuus asiakasnäkökulmana tässä yhteydessä tarkoittaa.

Seuraavaksi käsitellään siis lähemmin toista tutkimuskysymystä ja arvioidaan kuntien haastatteluaineiston analyysin avulla sitä, mitä julkishallinnon yhteiset Asiointipisteet ja pilotoitu toimintamalli merkitsevät kunnille ja kuntalaisille. Luvussa 5.3 pureudutaan haastatteluaineiston osalta lähemmin kysymyksiin siitä, millaisena kunnat näkevät pilotoidun yhteistyön hallinnon kehittämisen näkökulmasta ja millaista poikkihallinnollista yhteistyötä hankkeen pilotti ylipäätään nostaa esiin?

Ennen kaikkea pilotoinnin aikaisessa toiminnassa nousee aineiston perusteella esiin kolme ulottuvuutta, joiden kautta toimintamallia ja siinä tehtyä hallinnon kehittämistyötä voidaan arvioida. Yhtäältä korostuu kuntalaisten palvelutarpeiden ja asiakasnäkökulman huomioimisen systemaattisuus palveluiden kehittämisessä, toisaalta toimintamallin käytäntöjen oikeudenmukaisuus ja sujuvuus kuntatoimijoiden näkökulmasta sekä kolmanneksi kunnan ja valtion toimijoiden välisen yhteistyön dynamiikka. Näitä ulottuvuuksia arvioidaan seuraavaksi lähemmin aineistosta esiin nousseiden ryhmittelyjen avulla tuoden siten esiin niitä yksityiskohtia toimintamallista, jotka toistuivat useimpien haastateltavien puheessa. Ensin käsitellään erityisesti kahta ensimmäistä dimensiota ja erityisesti luvussa 5.3 pureudutaan aineiston kunnan ja valtion toimijoiden välistä dynamiikkaa ilmentäviin tekijöihin.

5.2.1 Kuntalaisten palvelutarpeet, asiakasnäkökulman systemaattisuus ja kokonaistaloudellisuus toimintamallin keskiössä

Aineiston perusteella erityisen keskeisenä koettu ja yhteisesti jaettu näkemys haastateltavien kesken oli pilotoitun toimintamallin periaatteellinen kansalaisten yhdenvertaiseen asemaan nojaava tausta, jonka nähtiin turvaavan oman kunnan asukkaiden hyvinvointia palveluiden saatavuuden säilyttämisen ja ylläpitämisen avulla. Uuden lakisääteisyyteen ja yhtenäiseen palveluvalikoimaan perustuvan asiakaspalvelumallin toimintaperiaate ja oikeutus koettiin kunnissa siten pääosin varsin hyväksi, sillä sen nähtiin paitsi turvaavan asiakkaiden ja kuntalaisten oikeuksia yhdenmukaisiin palveluihin myös parantavan aiempaa sopimusperusteista yhteispalvelua yhdenmukaisempien toimintakäytäntöjen, palveluvalikoimien ja eri palveluntuottajien palveluprosessien kehittämisen kautta. Vaikka sinällään toiminta koettiin monesti varsin samanlaiseksi kuin aiempi yhteispalvelu, nähtiin mallin kuitenkin myös parantavan kuntien hallinnollista taakkaa erillisten sopimusten ylläpitämisen vähentyessä lakisääteisen toimintamallin myötä.

[A]ika paljonhan tässä on samasta asiasta kyse, mutta sitten paperibyrokratiaa jos mietitään niin kaikki erilliset sopimukset ja niiden tekeminen niin [...]tällä puolella se yksinkertastaa asioita. Mutta myös se on mahdollistanu sen kehittämisen, sen asiakaspalvelun kehittämisen tää pilotointi. Kyllä mä niinku koen että tää on mennyt eteenpäin ja lisännyt yhteistyötä yhteispalvelupisteikaan verrattuna [...] (H1, r: 6–12)

Tietenkin se yhtenäistää niitä käytäntöjä, et aikasemminhan se on ollu ku on pitänyt tehdä jokaisen toimijan kanssa aina erikseen niitä sopimuksia ja aina sopia ja miettiä niitä asioita, ni tuleehan siihen nyt sitte valtakunnalliset linjaukset että miten toimitaan (H4, r: 28–31)

[...] Eihän tämä poikkea yhteispalvelumallista hirvesti varmaankaa tai siitä ajateltavasta. (H8, r: 109–110) [S]e lakisääteisyys tuo ehkä tuo sitä sellaista yhtenäisyyttä siihe palveluvalikoimaan [...]kun on sopimusperusteisia niin niihin on tehty ne sopimukset ja ne on [...] ni ne on erilaisia ne sopimukset ja ehkä hankalammin hallittavia sitten niin kunnankin kannalta. (H8, r: 7–12)

Ennen kaikkea mallin keskeiseksi hyödyksi ja kulmakiveksi kunnissa koettiin kuitenkin asiakasnäkökulman toteuttaminen ja asiakastarpeiden huomioiminen, mikä ilmeni juuri maininnoissa henkilökohtaisen asioinnin mahdollistamisesta ja kehittämisestä myös tulevaisuudessa. Tämä korostui etenkin puheessa myös marginaalisempien asiakasryhmien huomioimisesta tasavertaisin periaattein ympäri Suomea. Toisaalta puheessa korostui myös palveluiden saavu-

tettavuuden sekä asioiden hoitamisen helppouden ylläpitäminen, mutta myös palvelutason yhdenmukaistaminen eri toimipisteiden välillä valtakunnallisesti, mikä nähtiin kansalaisten tasa-arvoisen aseman kannalta varsin olennaisena kunnissa:

Se että kuntalaisilla on yhdenvertaiset palvelut, se on ihan ilman muuta ykkösasia [...] [ja se, että] valtakunnallisesti saadaan samanlaisia palveluita joka asiointipisteessä, niin se tekee sen selkeemmäksi ja just tätä tasa-arvosuutta, että missään ei palvelu liian hyvin eikä tarvii olla sitä substanssia vaan tota kuntalainen saa samanlaiset palvelut kaikkialla. (H1, r: 44; 70–73)

[N]ää pisteet takaa kansalaisille palveluiden saatavuuden, eli arjessahan se takoitaa että se asioiden hoitaminen on helpompaa (H3, r: 309–310)

No se on tärkein asia, että nää kaikki viis palvelua on tässä mukana [...], mutta ehkä niinkun paikkakuntalaisten kannalta tärkeimmät kumppanit tulee mukaan sen lakiesityksen myötä, [...] tähän yhteispalveluun verrattuna, niin että kaikkiin Aspa-kuntiin tulee samanlaiset palvelut ja niitä pyrittäis hoitamaan sitten kaikissa kunnissa samanlailla, että olis sitten niinku kansalaiset ja kuntalaiset samanarvoisessa asemassa. Jotenkin sitten semmonen järjestelmällisyys niinku sen Aspan sisällä(h) niin on hyvä asia, että on asiakaspalvelujärjestelmä ja sitä käytetään samalla tavalla ja saadaan ne raportit ulos ja tota niin palveluneuvojakoulutus on sillä tavalla kattavaa ja suunniteltu hyvin. (H5, r: 5–13) niinku kuntienhan pitää aatella sitä kuntalaisten hyvinvointia, niin me tullaan siihen niinkun sillä näkökulmalla ja me pyritään hoitaa se sillä tavalla että kuntalaiset on tyytyväisiä (H5, r: 299–230)

[A]inakin on hienoa se, että lähetään sieltä asiakkaasta käsin katsomaan niitä asioita, että aikasemmin se on ollu ehkä sitä, että on ollu niinkun nämä toimijat kukin tahollaan on kehittänyt sitä toimintaansa, mutta että tämmöstä yhteneväistä, mikä ei aina tietenkään oo helppoa, kun on erilaisia toimijoita, [...] mutta mä luulen että ne haasteet on kuitenkin kaikilla aikalailla yhteiset, niin täällä kunta kuin sitten siellä valtionkin puolella. Ja sitte [...] sieltä asiakkaasta käsin ajatteleminen, ni se on se varmaan se tulevaisuuden kuva tai ainakin toivoo, et se ei oo vaan silmänlumetta, vaan sitä oikeesti sitte edistetään [...] se on aikasemmin ollu semmosta pirstaloitunutta ja voihan se olla että se on jatkossakin, mutta että nyt niinku näkee, että semmosia pyrkimyksiä olisi, että tehtäis yhteneväisiä käytäntöjä ja yhteneväistä kehittämistyötä ja yh-yhessä niinku kehitetään. (H4, r: 41–51)

Toisaalta toimintamalliin suhtautuminen kunnissa pelkästään myönteisesti ei koetuista monista hyödyistä ja etenkin kuntalaisten hyvinvointia edistävästä tekijöistä huolimatta ole kunnissa täysin ongelmaton, sillä toimintamallin nähdään kuntien näkökulmasta tarkasteltuna kiinnittävän myös keskusteluun kuntien tehtävien lisäämisestä sekä kysymyksiin valtion ja kunnan välisestä toimijaosta. Yhtäältä kysymys on myös kuntien elinvoimaisuuden ylläpitämisestä ja kunnissa olevien valtion työpaikkojen ylläpitämisestä, joita malli ei varsinaisesti edistä valtion palveluntuottajien toimipaikkojen pääosin vähentyessä, mutta ennen kaikkea kriittinen

kysymys kuntien näkökulmasta toimintamallissa ovat kuitenkin lakisääteisyys kautta kuntien tehtäviin kohdistuva muutos. Näihin tekijöihin kunnissa suhtaudutaan osin myös ristiriitaisesti toimintamallin tuomista eduista huolimatta. Näin ollen toimintamalli ja sen pilotointi nostaa erityisesti haastatteluaineiston perusteella esiin myös suomalaisen julkishallinnon olemukseen perustavalla tavalla liittyvän kysymyksen kuntien ja valtion suhteesta sekä kuntien itsehallinnollisesta asemasta:

No tää on hyvä. Hyvä malli varmaan tästä saadaan, mutta tietysti näitä karikoita tässä matkan varrella on ollu ja se, että millä tasolla se laissa määritellään ja kuinka täsmällisesti, että se niinku vähän mietityttää. Että [...] kunnan itsehallinto tässä taas rajotetaan ja itsemääräämisoikeutta ja sitten, että niinkun lainsäädännöllä taas tuodaan tavallaan lisää velvotteita kuntiin, niin sen mä nään vähän problemaattisena, problemaattisena, että tää ei kaikin osin oo hyvä asia, että kuntien tehtäviä lisätään. (H7, r: 5–10)

No siis mallinahan tää on hyvä, koska valtion palveluntuottajat koko ajan supistaa omia asiakaspalveluitaan ja tää kehitys [...] on ennen kaikkea niinku syrjäseutualueille hyvä, tää on hirveen tärkeä, koska palveluntuottajien omat toimipisteet on kaukana. [...] ja minun mielestä tää aika hyvin semmosta kaukonäköistä, silleen HALKEN ministerityöryhmältä, että tähän on lähetty. Onhan tässä tietenkin se ongelma, jos ja kun hallituksen esitys menee läpi syksyllä, niin tässä tulee tietty pakottavuus näille kunnille, jotka siihen listattu on [...]. (H6, r: 32–39)

[M]ulla nyt on vähän ehkä ristiriitainen suhtautuminen tähän, et tavallaan on hyvä et on laki, joka mahdollistaa elikkä voidaan sanoa, että sen saman palvelun saa näistä kaikista pisteistä ja on yhtenevät käytännöt, mitä me nyt pilotoidaan, koska on huomannu et eri toimijoilla on hyvinkin erilaisia käytäntöjä ja toivon mukaan sit saatais ne siihen malliin, mitä me ehdotetaan, mitä me koetaan et on niinkun hyvä. Mut toinen juttu on sit taas se, että miten nää pisteet valitaan, missä ne sijaitsee, paraneeko aina sitten kansalaisten palvelu, koska tota palveluntuottajilla on kuitenkin selkeä tarve vähentää omia pisteitään. [...] huonona näen sen, et valtion työpaikat haviää meiltä [...], mitä meil on muutenkin hirveen vähän, niin kaikki ne lähtee pois. Eli tää on vähän semmosta nollasummapeliä(h) tietys mielessä(h) et jotain hyvää saadaan, mut sit joudutaan myöskin luopumaan että—” H2, r: 14–19; 33–38)

Näistä haasteista huolimatta, kunnissa toimintamallin hyödyt on nähty merkittävinä ja kuntien kannalta juuri valtion palveluiden säilyminen on erityisen keskeistä juuri kuntien kuntalaisten hyvinvoinnista huolehtimiseen kuuluvan tehtävän perusteella. Toisena keskeisenä myönteisenä tekijänä aineiston perusteella oli havaittavissa myös toimintamallin mukaisen asiakaspalvelun kokonaistaloudellisuus, joka saavutetaan asiakkaan asioidessa vain yhdessä paikassa ja erityisesti silloin, kun palveluiden ketjuuntuminen ja Asiointipisteiden rooli osana kokonais-

palveluprosessia tunnistetaan vielä nykyistäkin paremmin. Erityisesti palveluiden ketjuuntumisen tunnistamiseen ja näiden palveluprosessien tukemiseen onkin siis kokonaistaloudellisuutta katsottaessa kiinnitettävä erityistä huomiota.

[K]unnan kannalta ajattelisin sen niin tää on myös on niinku kunnan palvelua mut on myös valtion palvelua ja se tuo säästöä niinku loppupelissä kaikille, kun se toimii oikein ja se saadaan kehitettyä. (H1, r: 50–53) [E]rityisen hyvä asia myös juuri tämä yhden niinkun palvelun luukku, koska se säästää kaikilta aikaa, et jos on niinkun tämmöset asiat, jotka kytkeytyy toisiinsa, ni se säästää [...] se on niinkun erittäin paljon tehokkaampaan kun se, että [asiakas] käyttää sen saman kolme minuuttia selvittääkseen jokaiselle [palveluntuottajalle] sen saman hänen asiansa, ensin Kelalle, sitte verolle ja kunnalle ja tarvittaessa vielä maistraatille. Ni sehän niinkun se, se ajansäästö on oikeesti vaan niin paljon parempi ja sit sen on miellyttävämpi sille asiakkaalle et kun ei tarvii juosta-juosta tota ihan joka paikassa. [...] Mä sanon et se varmaan tehostuu ja parantuu sitten niinkun tää ja ne hahmotetaan niinkun tän hyvät puolet vasta kun se pyörii niinkun paremmin. (H1, r: 295–305)

[M]eil on aika monta kertaa näyttäytyny se semmonen, että pystyy sillä samalla asiointikerralla hoitamaan niinku useamman palveluntuottajan asioita ja se on tosi tota palveluneuvojalle semmonen [...] oikeen onnistumisen tunne, [...] et jotenki se- se on niinku semmonen tosi tehokas sanottaisko tehokas. [...] Niinhän sitä pitäis tehäkki, aattele mikä kokonaistaloudellisuus siinä tulee(h). (H5, r: 237–244)

Tämä vaatii siis paitsi yhteistyön syventämistä ja palveluprosessien jatkokehittämistä toimijoiden välisen vuoropuhelun kautta, myös siitä huolehtimista, ettei päällekkäisiä rakenteita ja toimintoja pidetä yllä, vaan ne tunnistetaan ja niistä luovutaan kokonaistaloudellisuuteen myös sitä kautta pyrkien. Toisaalta päällekkäisten rakenteiden purkaminen edellyttää myös sitä, että Asiointipisteet tunnistetaan valtion palveluntuottajien omissa asiakasprosesseissa:

[T]ietenkin ihan kuntalaisen ja veronmaksajan näkökulmasta niin tietenkin se, että se ois sillä tavalla järkevällä tavalla ne palvelut tuotettuna, että kustannukset ei ois mitään ihan valtavia ja nyt sitte varmasti tämänkin pilotinkin myötä, niin tää ehkä sitten yhteen suuntaan taas vie tätä kehitystä [...]. Sitte se, ettei oo mitään päällekkäisiä rakenteita, päällekkäistä ohjausta ja neuvontaa niin sellaset tietenkin pitäsi kaikki karsia pois. Että jos tässä nyt taas onnistutaan, niin ettei oo sit taas kovin pirsta- ettei se mee niin, että on pirstaleista sitte, että jokapaikassa sitä samaa yleisneuvontaa toteutetaan, että jotenkin siitä saatais niinkun kustannustehokasta sitä myötä, että että-tuota toisaalle lisätään rahoitusta niin se pitäis näkyä sitten siellä toisessa päässä sitte kuitenkin miinuksena. (H4, r: 270–279)

[palveluntuottaja] on mun mielestä muuttanut sitä suhtautumistaan, [...] ni se [valtion palveluntuottajan keskushallinnon] jäsen sanoi, että asiointipistehän on yksi meidän palvelukanava, niin se tuntui, että jes. Siis oikeesti ne on ajatellu, että kun tää nyt meille suurin piirtein pakotettuna annettiin, ni me otetaan siitä kaikki

hyöty irti, niinku pitääkin. Totta kai ja se-se oli mun mielestä hie-tai hyvin ajateltu, että hyödyntäisivät meitä nyt sitten niin paljon ku pystyvät, että oikeesti se asiakasprosessi ei mee niin, että meillä tehdään yks asia ja se sama asia tehdään siellä uudestaan. Että me oikeesti oltais osa sitä [heidän] asiakasprosessia. (H5, r: 360–369)

Kolmantena siis kunnissa tunnistetaan myös vahvuutena ja merkityksellisenä toimintamallin etuna se, että yhteisen asiakaspalvelun myötä toimijoiden käytänteet ja palveluprosessit voidaan muotoilla asiakkaan näkökulmasta katsottuna aiempaa systemaattisemmin yhdenmukaisiksi ja eri toimipisteissä johdonmukaisesti toimiviksi palveluiksi siten, että päällekkäistä toimintaa ja rakenteita voidaan vähentää ja saavuttaa siten paitsi asiakaslähtöisempää myös tehokkaampaa palvelua, johon julkishallinnon asiakkuusstrategiassa juuri pyritään. Tällainen julkishallinnon kehittäminen on luontevaa myös aiemmissa luvuissa esitettyä teoreettista viitekehystä vasten.

[V]ähän isompi kuva on se, et jos oikeesti katotaan asiakkaan kannalta, ni eihän asiakasta kiinnosta se, että kuka sen palvelun tuottaa pääasia että se on saatavilla. Meillähän on nyt niin siiloutunut kokonaisuus, jokainen tekee omia asioitaan. (.) Tää on just se syy, et kaikkea yhestä paikasta, miks meil on syntyny supermarketit aikanaan, [...] sielt saa kaikkee [...] palveluntuottajilla, niin ei oo riittävästi kokemusta siitä, miten tällasessa mallissa tuotetaan riittävän tehokkaasti ne palvelut. Kun ne tuodaan siihen markettiin, ni se tarkoittaa sitä, et ne palvelut pitää muotoilla uudelleen (H3, r:25–27)

5.2.2 Toimintamallin käytäntöjen oikeudenmukaisuuden kulmakivet kuntien näkökulmasta

Asiakaspalveluprosessin toimivuus ja yhtenäiset käytännöt on koettu aineiston perusteella pilotin aikana varsin toimiviksi, siitäkin huolimatta, että uutta toimintamallia on vasta rakennettu ja päästy testaamaan syyskuusta 2014 alkaen kevääseen 2015, eli suhteellisen lyhyen ajan. Koska kyseessä on ollut pilotti, on esiin tullut myös haasteita, joista yksi keskeisin ongelma on asiakkaan palvelutarpeen tunnistaminen ja toisaalta palvelua tukevien palveluntuottajien taustaprosessien sujuminen, jotta palveluneuvojat osaavat ja tekniset myös pystyvät ohjaamaan asiakasta mahdollisimman sujuvasti oikean asiantuntijan palveluihin. Kuntien näkökulmasta keskeistä olisi tuottaa sellaisia back-office-taustatukitoimintoja, jotka sujuvoittavat ja palvelevat ”asiakaskielellä” palveluneuvojan tekemää asiakaspalvelutyötä.

Pääosin se [palveluprosessi] toimii mun mielestä ihan hyvin, ihan sujuvasti. Joskus ongelmana on oikeesti se, et se asiakaskaan ei tiedä, mitä se on tullut hakemaan. (H1, r: 280)

[J]a sitten no se tulee mieleen se asiakaspalvelujärjestelmän kautta että siinähan on eniten ollut viilaamista [...] (H8, R:100) [...] [S]e oli silloin aluksi epäselvää, että tai ei epäselvää vaan tulkinnanvaroja tuotamäärätty asiakaspalvelutapahtuma, millä nimellä tiketöit sinne järjestelmään. Ok, jos se meni jonkun palveluntuottajan kannalta näin, niin sitten kun sulla on vastaava toinen tässä vieressä, niin sitä ei tiketöitykkään samallalailla. Ihan samanlaista tapahtumaa [...] viimeksi viilattiin, että tavallaan se menis niin ku loogisesti kaikilla [valtion palveluntuottajilla] ja tietenki yksi on se on se korvaukset, mitä niistä saadaan, mut sehän ei liity suoranaisesti järjestelmään vaan se liittyy siihen rahoitusmalliin. (H8, r: 118–125)

Asiakaspalvelujärjestelmä [...] ei oo todellakaan mikään paras mahdollinen, [...] että se ei kyllä saa juurikaan kiitosta niinku käytänteistä, se on liian monimutkanen, että jos asiakaspalvelujärjestelmän kirjaukset alkaa viedä enemmän aikaa ku itse asiakaspalvelutapahtumat, nii jotaki on pielessä. [...] [P]alvelukorteista sen verran, että ne ei toimi sillä tavalla kuin niiden odotettiin toimivan alun perin ku lähetettiin niitä rakentaa, et se tavallaan on niin sanotusti myös osittain toimii työohjeena palveluneuvojalle, että miten jossakin tilanteessa lähdetään toimimaan, että minun mielestäni ku niitä palvelukorttien muotoja rakennettiin ni siellä metahaut eivät oikeen toimi ja terminologiat on erilaisia kuin mitenkä ne täällä päässä ymmärretään. Että terminologiakoulutus palveluntuottajilta, niin se olisi saanut olla pikkusen tarkempaa. Siihen kannattaa kiinnittää jatkossa enemmän huomiota. Kansankielessä sanotaan erilailla ku virkakielessä. (H6, r:106–110; 115–122)

[M]utta nyt kannattas liittyen niitten(h) suoritteiden nimeämisiin ja tämmösiin niin viilata niitä lähemmäks sitä käytäntöä. Yksinkertainen juttu nimetään kaikki suoritteet uudelleen, semmoisiksi kuin ne tossa käytännön työssä on. [...] (H3, r: 344–347)

Asiakaspalvelujärjestelmään ja palveluneuvojien työn tukemiseen kohdistuvien kriittisten tausta toimintojen kehittämisen lisäksi toimintamallin jatkotyössä huomioitavana tekijänä koetaan myös palveluiden tuottajien palveluiden nykyistä parempi muotoilu Asiointipisteiden asiakkaiden tarpeita vastaaviksi:

Tässä on se, että tässähän ei ole sitä substanssiosaamista, tää on vain paikka, missä voi asioida, niinkun nimikin sanoo, Asiointipiste. Niin tota se johtaa siihen, että jos se asiakkaan asia ei sillä asiointilla heti selviä, et tarvitaan asiantuntemusta, ni ne taustaprosessit siihen että asiakkaalle järkätään se asiantuntija johonkin väliineseen, on se sitten puhelin, etäpalvelu tai henkilökohtainen käynti, et ne prosessit olisi jouhevampia, jotta tota asiakas saa asiansa hoidettua, niin että se tuntukin vielä hyvältä. Tässä on kyllä ollu haasteita siinä, että nää palveluntuottajat on saatu samaan ruotuun tuottamaan palveluita, samalla tavalla toimimaan, muotoilemaan niitä palveluitaan niin, että ne toimis tässä asiointipisteessä. (H3, r: 190–198)

[M]utta sitten niinku [palveluntuottaja 1] osalta me ei pystytä sitä [sähköisten palveluiden osittaista substanssineuvontaa] tekemään, ettei se mee niinkun sen substanssiosaamisen puolelle ja senkin tietty ymmärtää, ettei tuu neuvottua väärin. Mutta jos se toiselle palveluntuottajalle käy ja toiselle ei käy, niin sitä mä en oikeen ymmärrä, et voidaanhän me neuvoo väärin siinä [palveuntuottaja 2] asiakastakii. [...] [S]itten taas [palveluntuottaja 3] sähköiset palvelut on aika kehitteillä jotenkin, ettei oo paljon tarjolla. [palveluntuottaja 4] on edelläkävijä näissä tai tässä yhteispalveluasioissa muutenkin niin jotenkin musta tuntuu, että [heidän] palveluita ihmiset osaa käyttää niinku itsenäisesti. (H5, r: 256–262)

Yhtäältä toimintamallissa myönteisenä nähdään erityisesti palveluntuottajien käytänteiden yhdenmukaistamispyrkimykset, mutta samanaikaisesti pilotin aikana on kuitenkin vielä havaittu suuria eroja eri palveluntuottajien ja eri palvelutapojen välillä siinä, miten hyvin niitä Asiointipisteissä eteen tulleissa asiakastilanteissa on voitu hyödyntää. Toisin sanoen käytänteiden yhtenäistämiseksi myös jatkossa nähdään tarvetta. Samanaikaisesti toimintamalli nähdään myös mahdollisuutena parantaa ja yhtenäistää paitsi valtion palveluntuottajien palvelujen saantia, myös mahdollisuutena kehittää kunnan omia toimintoja:

[A]siakaspalvelun kehittämisessä on nähnyt jo sen, että meil on aikasemmin ollu hirveen haavottuvainen meidän [piste] ja nyt meil on kehitetty sitä. (H2, r: 50–51) Mä pidän tätä tätä tosi keskeisenä ja miettii meidän kuntaa niin täähän on tosi hyvä juttu et saa yhdeltä luukulta palvelut ja voi hoitaa monta asiaa-asiaa yhdellä kertaa. Ja me ollaan kehittämässä tätä meidän toimintaa, et toivon mukaan saada [valtion palveluntuottaja] toimipiste tähän meidän tota asiointipisteeseen. (H2, r: 166–169)

[...] Että kaupungin ja kuntien pitäis omiaki palveluita pyrkiä siirtämään enemmän niinku verkkoon, et se asiointi ois niinku helppoa, mutta sit pyrkiä vähenevälle määrälle tarjoamaan sitä käyntiasiointia. (H5, r: 276–277)

Toinen keskeisenä tekijänä esiin nouseva haaste, joka kuntien näkökulmasta kiinnittyy myös keskusteluun toimintamallin käytäntöjen oikeudenmukaisuudesta, on pilotoidun rahoitusmallin toimivuus ja sen asettamat haasteet lakisääteisen toimintamallin puoltamiselle. Rahoitusmallin problematiikkaa voidaan kuntien näkökulmasta lähestyä kahdesta näkökulmasta: yhtäältä kyse on kunnille tulevien kustannusten kattamisesta ja kunnille annettavaksi aiotun uuden lakisääteiden tehtävän rahoituksen järjestämisestä, mutta toisaalta kyse on myös ennen kaikkea asiakaspalvelutapahtumien todelliseen keston ja niitä vastaavien suoritehintojen määrittelystä, jossa kyse ei ole ainoastaan suoritekorvausten suuruudesta, vaan myös asiakaspalvelun laatuun kiinnittyvästä keskustelusta. Tässä kunnat ovat nykyisessä tilanteessa kokeneet,

että suoritehintojen osalta kyse on ollut minuutti- ja sekuntipelistä, jossa asiakaspalvelua on pyritty liiaksi ohjaamaan kellotuksen kautta, unohtaen samalla asiakasnäkökulman sekä Asiointipisteiden asiakaskunnan osin vaativammat palvelutarpeet, jotka eivät asetu harmoniaan esitettyjen suoritekorvausminuuttien kanssa. Kyse on siten kustannusten kattamisen ohella myös sekuntipelin asettamisesta asiakasläheisyyden kontekstiin. Kustannusten kattamisen osalta useissa kunnissa koetaan, ettei toimintamallissa pilotoitu rahoitusmalli sellaisenaan ole kuntien edun mukainen:

Rahotusmallista tosiaan [...] se oli aluksi hyvinkin-hyvinkin sekava ja tota erilainen eri palveluntuottajille jaa kokonaisuutena tää pilotin alkupuoli meni vähän enempiin kunnan piikkiin kuin palveluntuottajien piikkiin. Että kylä-kylähän tää niinku asia-asiakkaan asioita hoitaessa ymmärretään myös se, että jotakin kunkin siihen joutuu satsaamaan, että välttämättä kaikkia kustannuksia ei saada katettua [...] No ehkä siinä on se parantunut, elikkä nythän [...], kun rahoitushan jakaantuu tän niinku tän toiminnan osalta, että on perus-perusmaksu ja sitten on niin sanottu tikettikohtainen maksu, ja näitten tota harmonisointi. Elikkä tikettien osalta, koska niitä oli tuhoton määrä ja eri palveluntuottajilta eri-eri hinta ja niin, näitten yhdistämistä on esitetty ja osittain myös tehty. Perusmaksu, jonka tulisi kattaa kiinteät kustannukset [...], mutta edelleenkin kiinteät kustannukset eivät tuu siinä katetuiksi, että. Ja mikä oli sitten siinä tässä pilottiin lähdössä niin siinähan [...] osa kustannuksista jäi sitten kunnan maksettavaksi, että kunta sinänsä on laittanut tähän aika paljonkin rahaa kuntalaisten hyväksi (H6, r:133–150)

[M]ikä on hankaluutena, mihin on paljon keskitytty on näihin suoritehinnoitteluihin, et mä näen sen erittäin problemaattisena sen tämmösen niinku minuuttien laskemisen ja tiketöintien niinkun laskemisen niinku pitkässä juoksussa ja se ei voi missään nimessä olla se laskutusperuste ja niinku malli tulevaisuudessa. Et se maksaa se laskuttaminen ja kirjanpitokulut jo sitte paljon enemmän, ku mitä kunnat saa korvauksia tästä(h). (H7, r: 80–85)

[M]ut et jos se on lakisääteinen, niin kenen kuuluu maksaa viulut. Et nykyisen rahoitusmallin puitteissa kunnathan ei saa sitä, mikä kunnille kuuluu (H3, r: 20–22)

[K]ustannusseurantaahan on tehty koko ajan ja-tota niin, se mikä ei tässä yhtään tyydytä [...]. Tai se että ne laskentaperusteet on ihan ok, mutta se että miten pitkäksi ne on arvioitu nää palvelutapahtumien kestot tai sanotaanko, miten lyhyiksi(h), verrattuna siihen, miten meillä niinkun se palveluneuvoja oikeesti käyttää siihen tapahtumaan sitten aikaansa, niin ne ei oo kyllä yhtään suhteessa toisiinsa.[...] Että se korvausasia on semmonen, mikä ei oo tässä lakiehdotuksessa yhtään miellyttävä asia(h). (H4, r: 17–26)

Rahoitusmallin laskentaperusteet, jossa kustannusten korvaaminen jakautuu kunnille maksettavaan perusosaan ja asiakaspalvelutapahtumien mukaiseen suoriteosaan, koetaan itsessään kunnissa toimiviksi, mutta haasteena nähdään juuri palvelutapahtumien kestojen arvostami-

seen liittyvät tekijät. Rahoituskysymys ei siten ole ainoastaan kustannusten kattamiseen liittyvä kysymys, vaan se kietoutuu asiakaspalvelujärjestelmään liitettyjen suoriteaikojen kautta olennaisesti yhteen myös todellisen pisteissä tehtävän asiakaspalvelun ja asiakkaan aidon kohtaamisen tematiikan kanssa, kuten seuraavat sitaatin nostavat esiin. Asiakastapahtumien ymmärtäminen asiakasnäkökulmasta ja todellisen palvelutapahtuman sekä asiakasryhmän tarpeiden nykyistä parempi tunnistaminen koetaan siten kunnissa rahoitusmallin ohella yhdeksi keskeiseksi pullonkaulaksi, joka niin toimintamallin kuin yksittäisten palveluprosessien kehittämisessä tulisi huomioida.

Et on kellotettu vaikka näitä palveluntuottajien tiettyjä palveluita tää vie 2 minuuttii tää vie 4 minuuttii, niin nää mejän asiakkaat, ne ei ookaan niitä kahden ja neljän minuutin asiakkaita, vaan ne on ihmisiä, joille täytyy selittää asiat niinku hyvin paljon perusteellisemmin ja kädestä pitäen. He vaatii niinku aika paljon enemmän sitä palvelua ja tässä kohtaa tulee vähän niinku tää esimerkiks tiketöintijärjestelmä ja tavallaan se tieto [...], ni se törmää yhteen tän asiakas niinkun tapahtuman kanssa (H2, r: 97–103) [P]alveluntuottajat on itse katsoneet, miten palvelutapahtumaan menee aikaa, mut [...] vähän nihkeesti ollaan suhtauduttu, ku me kaikki viis kuntaa ollaan sanottu et tää ei mene näin, et ku osa saa viidenneksen palkkakustannuksista ni [toiset] ei ees sitä. (H2, r: 143–146)

[N]o joo mä nään tässä sellasen, että kunta haluaa palvella asiakkaitaan jotenkin paremmin ja maanläheisemmin ja haluaa, että asiakkaat palvellaan hyvin ja että se asiakastyytyväisyys pysyis niinkun hyvänä, että ne ei oo mitään tuotteita, mitä liukuhihnalta tosta nyt tehdään, että haluaa [...], että ihmisiä voidaan palvella ihmisinä, eikä numeroina tai jonakin suoritteina. Et semmonen itelle on tullut tässä matkan varrella mieleen, että tässä tehdään ihmisistä minuutteja ja suoritteita ja unohdetaan se ihminen siellä niinku palvelun takana tai palvelunkäyttäjänä. (H7, r: 56–62)

Rahoitusmalli kuntoon, että kuntien tää kannattaa oikeesti toteuttaa ja sit se, että kaikki tietää, miks tää tehdään. Ja kun se viestintä toimii, niin sen tietää kaikki ihmiset, mut myös tossa tuotantoportaassa olevat ihmiset, et minkä takia tällanen juttu tähän maahan on tehty (H3, r: 317–319)

[M]ikä on viime aikana puhuttanu eli jos sitä rahoitusmallia ei saada niin ku- (.) tai ei sitä varmaan saada koskaan niin kun semmoseksi, että se tyydyttää sataprosenttisesti niin meitä kunnan kuin valtion puolen toimijoita, mut et siitä saatais semmoset mahdollisimman- (.) tasapainoinen. (H8, r: 13–16) [A]inakin siinä rahoitusmalli-homma suunnittelussa olisi kuunneltu aluksi meitä toimijoita ehkä jo enemmän ja [...] siinä olisi ehkä ollut järkevää kanssa että olisi otettu niinku kunnat enemmän mukaan. (H8, r: 98–103)

Rahoitusmallin ohella kehittäminen kiinnittyy myös haastateltavien kuvaamiin tarpeisiin parantaa niin organisaatioiden sisäistä kuin kansalaisillekin suunnattua viestintää, jonka avulla kansalaiset myös löytävät palveluiden äärelle Asiointipisteisiin. Näiden tekijöiden lisäksi kuntien edustajien puheessa korostui eri palvelukanavien turvaaminen myös tulevaisuudessa, mutta myös palvelukanavien monipuolisen käytön mahdollistaminen niille asiakasryhmille, joille eri palvelukanavien, kuten sähköisten palveluiden tai etäpalvelun, käyttö ei vielä ole arkipäivässä luontevaa:

[J]a tota vaikka sähköiset palvelut on hyvä olla olemassa ja niitä tulisi kaikkien hyödyntää niinkun maksimaalisesti, niin kaikissa asiakastilanteissa ei ne kerta kaikkiaan oo sopivia, [...] Asiointipisteissä yleensäkin asioi vähän heikommalla asiointitaidolla omaavat kuntalaiset(h) ja tota niin eläkeläisiä ja iäkkäitä ihmisiä ja jos niinku oletetaan että kotitalousvähennyskin pitäis pystyä tekee verkossa, niin ei se, ei se kerta kaikkiaan vaan niinku onnistu. (H5, r: 43–48) [E]ttä eihän tässä nyt voida mennä semmoselle niinku, että ollaan niin [...] epätasa-arvoisessa asemassa sit johonkin kaupunkiseudulla asuviin nähden ja käytetään rahaa niitten palveluiden hakemiseen jostakin kaukaa ja roikutaan puhelinlinjoilla työttömyyspäivärahoilla. (H5, r: 56–60)

Mun mielestä siis tavallaan, jos ajatellaan tällaista mallia tai konseptia, niin sähköinen palvelu on yksi väline tai kanava vaan sen mallin sisällä, että mä en ajattele että meillä on Asiointipiste, meille on sähköiset palvelut ja sit meillä on jotkut itsepalvelut, mitä vielä, vaan ne on se iso klöntti ja sen sisällä on niitä eri. Ja kun aina niitä-niitä ihmisiä jotka haluaa tai heidän on pakko tavallaan on tehdä asiointi siellä paikan päällä he eivät osaa käyttää tai halua tai eivät kykene tai sun muuta. [...] Että niin se varmaan tulee olemaan jatkossakin vaikka me kuinka osataan käyttää näitä mut sitten kun mennään kolmekymmentä vuotta eteenpäin edelleen siellä ikäluokassa on niitä ketä ei-(h) tai sit meidän sormet tärisee niin kovasti [...]. (H8, r: 134–145)

[P]alvelukanavista niin se on toi palveluneuvojilla asiointi muodostaa varmaan 75% tai 80% mejän asioinnista. Osa on oppinut asioimaan noilla asiakaspäätteillä, mutta etäpalvelu on semmonen, mitä mejän pitää voimallisemmin kehittää täällä- täällä koska se palvelukanava on erittäin hyvä, mutta kun se ei tällä hetkellä ihan oikeesti toimi, kun yhdellä palveluntuottajalla tää online-juttu [...] ja heilläkin on tällä hetkellä teknisiä vaikeuksia, että nää tekniset vaikeudet on suuri haaste tän etäpalvelun osalta se pitää saada toimimaan. (H6, r: 72–79)

Lisäksi kunnissa osin myös toivotaan, ettei tiedon jakamista palveluneuvojille pelättäisi, vaikka Asiointipisteiden palveluneuvojat eivät substanssiosaamista tarjoakaan, kuitenkin jonkinasteinen substanssiosaamisen koetaan selvästi auttavan myös asiakastarpeiden ymmärtämisessä ja oikean palvelun löytämisessä asiakaspalvelutilanteessa. Tämä ymmärrys kokonaisuudesta parantaa ja nopeuttaa asiakaspalvelua, mistä johtuen koulutusten osalta olisi

tulevaisuudessa hyvä miettiä, millaista tietoa ja tukea palveluntuottajien palveluiden sisältöjen ja käytäntöjen osalta olisi kokonaiskuva mielessä pitäen hyödyllistä jakaa palveluneuvojien osaamisenkehittämiseksi ja asiakkaiden palvelutarpeiden kartoittamisen helpottamiseksi itse palvelutilanteissa.

[S]e niinkun tulevaisuuden kehittämisenä ni se, se raja- rajan määrittelemisen, missä vaiheessa mahdollisuudessa voidaan asiointipisteissä julkista valtaa käyttää, et se ei olis niin jyrkkä-jyrkkä se tuota se rajanveto, niin siinä on-on kehittämisen paikka, et saatais se palveluprosessi ja se päätöksentekoprosessi mahdollisimman jouhevasti tässähän tulee taas sitten se omasta reviiristä kiinnipitäminen niinku palveluntuottajilla, joka hyvin ymmärrettävää, että he kokee, että me ajetaan heidän tontille, mut sitähan me ei tehdä. [...]Vaan yleensäkin täähän on siitä lähteny, tästä hallinnon kehittämisestä, että jotakin täytyy tehdä, että pystytään turvaamaan nää lakisäätöiset palvelut. (H6, r: 50–58)

[V]armaan se, [...] että, kun valtionhallinnon toimijoilta tulis kaikilta selkeet ohjeet, että kuinka asiakkaita missäkin asiassa palvelaan, niin siin on vähän ollu hakemista ja se nyt on tässä parantunutkin matkan varrella, mutta tietysti harjotteluahan tää on, mutta semmonen hyvä yhteistyö, niin sitä täytyy kehittää. (H7, r: 98–101)

Toisaalta aineistossa siis nousee jonkin verran esiin myös näkemyksiä siitä, että sähköisten palveluiden osalta juuri Asiointipisteiden erityisen asiakassegmentin takia olisi tarpeellista yhdenmukaistaa sähköisten palveluiden ohjausta ja sallia aiempaa yhdenmukaisemmin asiakkaan opastaminen osin myös substanssin osalta juuri sähköisissä palveluissa. Tälle on nähty tarvetta, ensinnäkin siitä syystä, että tällä hetkellä käytännöt eivät ole olleet yhtenäiset eri palveluntuottajien välillä, vaan linjoissa substanssiohjaamisen osalta sähköisissä palveluissa on eroa. Toisaalta olisi myös huomioitava tässä aiempaa paremmin asiakastarpeista kumpuavat perusteet, asiakasnäkökulmasta katsottuna palveluneuvojan tukea sähköisissä palveluissa tulevat hakemaan juuri ne ihmiset, jotka eivät osaa itsenäisesti käyttää tällaista palvelua, jolloin tarve sivustolle ohjaamisen sijaan on juuri astetta tuetummalle ohjaamiselle, toisin sanoen asiakas hakee apua koko palvelun läpiviemiseen, jossa ei ole syystä tai toisesta itsenäisesti onnistunut.

Sähköisten palvelujen käytön osalta haastatteluissa nousee kuitenkin varsin yleisesti esiin huoli palvelukanavien tasaisesta kehittämisestä sekä asiakasnäkökulman huomioimisesta:

[K]yllä jos valtakunnallisesti katotaan, niin palveluntuottajien omat palvelupisteet vähenee ja sitte jos otetaan huomioon- tai ainakin meillä selkeesti näkyy, että palveluita käyttävät asiakkaat ne on ikääntyneitä henkilöitä, jotka tarvii sitä opastusta

ja mitä VM:n tutkimuksetkin osoittaa, että valtakunnassa on yli miljoona asiakasta, jotka tarviivat sitä henkilökohtaista asiointia, vaikka se painotus on siinä verkkoasioinnissa. Että ei tää niin yksinkertainen kuvio ole, miltä se ehkä tuntuu tai näyttää palveluntuottajien osalta, että ”pankaa ne sinne verkkoon”, niin täällä saat-
taa mummo kysyä, että ’mihin verkkoon, onko se siika- vai muikkuverkko?’. (H6, r: 248–255)

[S]e eri asiakasryhmien ymmärtäminen ja heidän tarpeidensa ymmärtäminen, että pystytään vastaamaan siihen, se on niinku se kaikkein tärkein asia, että mennään asiakas edellä tähän konseptiin. (H6, r: 260–262)

Ja just sitten myös se ymmärrys siitä, myöskin sit näille palveluntuottajille. Et kuh se on vähän et ”meil on niin hyvät sähköiset palvelut, et menkööt sinne” ja kielletään tavallaan myöskin vähän se, et ihmetellään ensin, et miks etäpalveluu ei käytetä, mut jos se on tehty hirveen vaikeeksi ja vaan nää tetyt harvat asiat, mitä meiltä ei juurikaan kysytä, niin eihän silloin sitä etäpalveluu käytetä. Mut sitte ku sanotaan, et sitä tarvittais näissä ja näissä asioissa, niin sit kielletään se tarve. Et sitä mä sanon, et se suututtaa [...] Et aina ei lähdetä, et se tulokulma ei aina todellakaan ole asiakaslähtöinen, vaan ihan joku muu. (H2, r: 105–114)

[S]e [sähköisiin palveluihin siirtyminen] on nykyaikaa ja se on hyvin tar-tarpeellista mut jotenkin siinä pitäis osata huomioida vielä että että minkälaisia on ne asiakkaat, mitkä sitten hakee sitä apua täältä asiointipisteestä. [...] [J]okaisen valtionhallinnon palvelujentuottajat niin hehän haluaa asioita vietävä verkkoon tehtäväks ja se on todella hyvä asia, mutta ne vaatii edelleen kehittämistä, [...] ja kun sinne kuitenkin pitää sisällyttää sinne Internetiin niin paljon tietoa, niin miten se saadaan tehtyä niin yksinkertaiseks, että se [ihminen/asiakas] oikeesti ymmärtää. [...] (H1, r: 82–89)
Mut sitten on näitä joilla ei yksinkertaisesti- eivät kykene käyttämään sähköisiä palveluja niin heidän osuutensa on se joka meillä näkyy [...]. Et kyllä se kunnan ikä-kauma jo voi kertoo jonkun verran ja selittääkin varmasti sitä, minkä takia jossain ei ehkä niin paljon käytetä niitä sähköisiä palveluja. (H1, r: 179–184)

Tässä korostuu niin ikään kuntien kokemukset Asiointipisteiden asiakkaiden palvelutarpeista ja palvelutapahtumien todellisista kestoista esimerkiksi sähköisten palveluiden neuvonnan osalta, johon palveluntuottajilta toivottaisiin lisää joustavuutta ja ymmärrystä. Lisäksi koetaan, ettei erilaisten ja juuri Asiointipisteissä näkyvien asiakasryhmien palvelu- ja tuentarpeita huomioida vielä täysin riittävästi valtion palveluntuottajien taholla, tai vähintäänkin esteenä on jossain määrin ristiriidassa olevat tarpeet kehittää palveluita oman strategian mukaisesti, jolloin herkkyys Asiointipisteistä tullee palautteelle ei aina ole koettu olevan riittävää.

No tää on kans semmonen hyvin tärkeä asia, et [...] jos mekin annetaan täältä palautetta, et nyt nää ja nää asiat eivät toimi, et pitäis tehdä toisella tavalla, ni-niin hyvin usein törmää siihen, että [...] [palveluntuottajan] ylempi johto on tehnyt tällaisen linjanvedon. Eli ei se kauheen asiakaslähtöistä se ajattelumalli aina ole. Eli vähän lähdetään ehkä enemmän siit organisaation tarpeesta eli et organisaatiolla on tarve vähentää toimipisteitä ja tilakuluja ja on tarve vähentää henkilöstöä, eli

palkkakuluja ja silloin lähetään, et okei kehitetään sähköisiä palveluja, mut ei aina nähdä sitä asiakasnäkökulmaa [..].” (H2, r: 88–95)

5.3 Kuntien kokemukset yhteistyöstä – poikkihallinnollisen yhteistyön dynamiikka

Kysymykseen siitä, millaisena kunnat näkevät pilotoidun yhteistyön hallinnon kehittämisen näkökulmasta, voidaan tämän luvun aineistonalalyysin esiin nostamien näkökulmien perusteella esittää vastausta yhtäältä paikallistason ja keskushallinnon tason yhteistyön dialektiikasta toisaalta kuntien keskinäisen yhteistyön merkityksestä toimintamallin operatiivisella tasolla, mutta aiemmissa luvuissa esitetyllä tavalla on myös muistettava, että yhteistyön tematiikka kiinnittyy myös tässä pilotissa niin ikään valtion ja kuntien välisiä suhteita jäsentävään diskurssiin kuntien roolista ja tehtävistä.

Aineiston perustella poikkihallinnollisen yhteistyön sekä kuntien ja valtion tehtävänjaon voidaan nähdä toteutuneen pilotin aikana melko luontevasti ja hyvin. Kunnissa yhteistyön koetaan toimineen eri toimijoiden, niin ministeriön kuin valtionhallinnon palveluntuottajien edustajien kanssa, pääosin varsin hyvin ja sen koetaan myös koko ajan parantuneen pilotin aikana:

[Y]hteistön on toiminu minun mielestä hyvin, [...]että hyvin se on toiminu, että ei mitään, mitään niinku semmosta sillälailailla mitään haasteita, että tietenkin sittenkin kun ruvetaan rahasta puhumaan niin siellä voi tietenkin aina olla jotain pientä, mutta ei niinku tällä alueella ainakaan, juurikaan oo sitä semmostakaan oo ees ollu. [...] [M]eillä on resurssit aika hyvin kohdallaan, että meillä ei oo semmosta niinku tyhjäkäyttöä niillä työntekijöillä. (H4, r: 216–224)

[S]e [sitoutuminen yhteistyöhön] riippuu tietysti aina siitä, että onko toimija paikkakunnalla enää vai onko se lähteny pois, ja onko heillä tavallansa tarvetta tälle palvelulle vai ollanko me tavallansa ekstrapalveluna tässä heidän palvelun. (H7, r: 110–112) [P]aikallistasolla yhteistyö valtion toimijoiden kanssa on toiminut paremmin, mutta sitten nää isot linjaukset [...]. Ja sitte kuitenkin se heijastuu tänne paikallistasollekin, että yhteistyö ei oo alussa-alussa ollu kauheen niinkun välttämättä hyvää ja tuli yllätyksenä, että valtion toimijat ei ollu ite sitoutunu tähän toimintamalliin, niin se niinku vähän haittas tätä yhteistyötä. (H7, r: 104–108)

”Yhteistyö on parantunu koko ajan, [...] mutta tota niillähän [valtion palveluntuottajilla] jokainen on ajautunu siihen, että heil on se, minkä he on katsonu parhaaks toimintatavaks, mut tota sitten tää yhteistyö on niinkun syventyny ja parantunu. Sitä kautta semmonen, semmosta epäluuloa, että noikin haluaa viedä meidän rahat [...] on pienentyny, että mä nään sen niin, että pikkuhiljaa jokaiselle on ruvennu avautumaan vähän toisen rooli tai kunkin tekijän rooli ja se niinkun sit tehostaa ja parantaan, ja vaikka aina kun on rahasta kyse niin se rajaa, mutta siitä

huolimatta, niin hahmotetaan ehkä niinkun paremmin ne rajapinnat, jotka sitten taas kaikki miettimään, että millä me niitä euroja säästetään. Ilman tätä tota projektia niin, mä väitän, että-että tota enpä usko, että valtionhallinnon palvelun toimijat olisivat niin olleet vuoropuhelussa, joka on niinku varmaan parantunut tässä nyt-nyt pikku hiljaa, koska se keskustelu ei varmaan oo enää ihan tuolla ylätasolla, vaan se rupee niinku menee tänne vähän alemmalleki tasolle, ni se aiheuttaa varmasti vähän tätä tehostusta kaikin puolin ku tiedetään, mitä ollaan tekemässä. Ni se parantaa koko toimintaa ja ymmärrystä toisen työstä ja sen arvostusta. [...]ni alussa [...] on ollu vähän [...] osalla valtionhallinnon palveluista on ollu vastustusta, mutta [...] tää tota on pikkuhiljaa on parantunu tän tiedon-tiedon myötä [...]. Et se on ollu nähtävissä puolen vuoden sisällä, että vielä viime keväänä, niin tota joillakin se motivaatio on ollu aika vähäinen. [...] Kyllä se aktiivisuus ja yritys on tässä koko ajan parantunu [...] nyt tällä hetkellä niin tota yhteistyö on ihan hyvä. (H1, r: 310–325;330–335)

Eli tää yhteistyö on täs mielessä niin se on hyvää, mutta se ei ole yhdessä asiakaslähtöistä.(H3, r: 275–276)

[A]lussa oli aikamoista vastakkainasettelua, se alkaa niinku pikkuhiljaa häipyä sinne taustalle, että tässä on semmosta hienoa konsensushakuisuutta nyt päällä, varsinkin tän rahoitusmallin osalta. Mä uskon, että tästä saadaan vielä rakennettu aika-aika hyvä paketti. (H6, r: 192–194)

Vaikka yhteistyön koetaan kokonaisuutena toimineen alun haasteiden jälkeen varsin kiitettävästi, voidaan kuitenkin yhdeksi keskeiseksi asiakaspalvelun Akilleen kantapääksi kunnissa nähdä muodostuvan melko usein juuri yhteistyöhön kiinnittyvä aihealue (ks. myös luku 3.3): prosessien jouhevuus organisaatioiden välillä ja sisällä, mikä osaltaan vaikuttaa myös toiminnan tehokkuuteen. Toisaalta tämä haaste liittyy aiempaan toimintakulttuuriin, jossa jokainen toimija on kehittänyt itsenäisesti toimintojaan ja siten nykyiset käytännöt ovat luonnollisesti hieman erilaisia eri toimijoilla. Kuitenkin juuri tätä on pyritty hankkeen pilotoinnin myötä kehittämään, eikä tämän nähdäkään siten olevan keskeinen yhteistyön haaste, vaan kehittämistyöhön kuuluva välivaihe. Haasteellisena kunnissa onkin koettu tätä kehittämistyötä vaikeuttavat organisaatioiden sisäisen tiedonkulun ja omien strategialinjausten asettamat yhteistyön reunaehdot. Tämä nousee aineistossa esiin erityisesti tiedonkulkuun liittyvien mainintojen kautta sekä etenkin pilotoinnin alkuvaiheessa koettuna toimijoiden omien hallinnonalakohtaisten tavoitteiden edistämisen luomina haasteina. Tässä yhteydessä aineistosta nousee esiin myös toimintojen jouhevuus eri hallinnon tasojen välillä, joka näkyy paikallishallinnon ja ylemmän hallinnon keskinäisen toiminnan ja tiedonkulun dynamiikan projisioitumisena kuntakentälle. Vaikka myös olosuhteet eri kunnissa ovat olleet toimijoiden omien toimipisteiden osalta hieman erilaiset ja siten toimijoiden yhteistyön lähtökohdat hieman vaihdelleet paikkakunnittain, on paikallistason yhteistyön koettu toimineen pääosin hyvin ja

melko saumattomasti: yhteistä tahtotilaa ja sitoutumista toimintamallin luomiselle on nähty löytyvän siten pääosin kaikilta toimijoilta, vaikka paikkakunnittaisia erojakin on jossain määrin ollut. Pääosin kuntien kokemusten perusteella paikallistason yhteistyön voidaan nähdä siis toteutuneen hyvin, mutta yhteistyön ja toimintamallin sujuvuuden kehittämiseksi on kuitenkin seuraavaksi syytä pureutua vielä lähemmin niihin haasteisiin, joita kuntien haastatteluaineiston analyysi nostaa esiin.

5.3.1 Pilotinaikaisen yhteistyön reunaehdot – kohdatuista haasteista oppiminen

Aineisto osoittaa myös haasteita yhteistyössä on kohdattu. Koska valtiollisten palveluntuottajien organisaatiot ovat rakenteiltaan isoja, niiden toiminnan ja käytäntöjen muuttaminen on hitaampaa, mikä näkyy osaltaan myös pilotoidun toimintamallin jalkauttamisprosesseissa, kuten aineistosta esiin nostetut sitaatit osaltaan ilmentävät. Yhteistyön ongelmat, jotka johtuvat osin organisaatorakenteiden sekä toisaalta –strategioiden asettamista toiminnan reunaehdoista, ovat käytännössä näkyneet pilotissa ennen kaikkea palveluntuottajaorganisaatioiden sisäisen tiedonkulun haasteiden kautta. Tämä taas on luonnollisesti heijastunut paikallistoimijoiden toiminnassa, erityisesti osittaisena epätietoisuutena Asiointipiste-toimintamallin pyrkimyksistä ja roolista osana palveluntuottajien palveluketjua:

Täällä paikallisesti se on ollut tosi hyvä. Täällä on hyvii tyypejä näissä tota paikallisissa toimistoissa, sitten taas sanotaisko semmosten isojen kuvien, isojen asioiden läpisaaminen tuolla [...] keskushallintotasolla, niin ne tais melkeen poikkeuksetta hautautua sinne. Elikkä täällä paikallisestikin halua olisi ollu tehdä asioita fiksusti, mutta kun siel on se ylempi ohjaus, niin kaikki asiat ei menny ihan niinku fiksusti että. [...]Mut näitten kanssa, kenen kans on paljon työtä tehty, ni [valtion palveluntuottaja] on ollu pienempänä paljon jouhevampi ja [valtion palveluntuottaja] on ollu sitte tosi niinku vaikee. [...] mitä isompi putiikki ni sitä enemmän siellä on niitä tasoja välissä. Ja sitten se kertoo, et siltä tasolta, missä asioita on päätetty sille tasolle, kuka sen toteuttaa, niin matka on pitkä. (H3, r: 240–244; 203–205; 211–213)

[M]eil on hirveen ohkanen organisaatio, et meil kaikki tapahtuu niinkun näin, et ministeriön tapa toimia ja ehkä muidenkin joidenkin palveluntuottajien toiminta on aika kankeaa ja sit se [...] on hyvin niinku tällst porrasteista. Et sen oon huomannu et ylinjohto voi olla hyvin eri mieltä kuin mitä paikallinen, elikkä et täällä tulee semmost vähän et tieto ei kulje [...]. Ja me ollaan jouduttu, esimerkiksi mä oon ollu semmonen viestinviejä ja kysyny, vieny niinku viestiä mejän toimijoille [...] [T]ietynlailla valtionhallinnossa mä nään, et siellä olis ehkä varaa jotenki joustavoittaa sitä toimintaa niinku ylimmän jodon ja paikallisten toimijoiden välillä. Se on ollu semmonen Akilleen kantapää täs koko aika.” (H2, r: 69–78)

Ainakin meillä ne on tuota mun mielestä on sillain niinkun tämä pilotti on taval-
laan on antanut sen kehikon että missä on pystytty toimimaan. Että voishan niitä
olla muitakin tapapoja tai tyylejä, mutta kyllä mun nyt ainakin sillakin kun on
laitettu rajat mikä kuuluu meille ja mikä kuuluu sille palvelun tuottajalla ja sun
muuta kyllä tässä mallissa ollaan sillaan meillä täällä ainakin onnistuttu. ei meil-
lä ole ollut näitten paikallisten toimijoiden kanssa semmosta kitkaa tai sun muu-
ta. (H8, r: 82–87)

Paikallistason yhteistyön koetaan olevan varsin toimivaa ja myös pilottia varten suunnitellun
rakenteen ja toimintamallin koetaan pääosin antavan selkeät linjat toiminnalle ja yhteistyölle,
kuitenkin organisaatioiden sisäisen tiedonkulun voidaan nähdä aiheuttavan jossain määrin
haasteita myös paikallisen yhteistyön sujuvuudelle ja asettavan kunnat suunniteltua merkittä-
vämpään viestinviejän rooliin, kuten edelliset sitaattit kuvastavat.

[Yhteistyö] on ollut hyvää ihan tällä paikallistasolla, ei voi moittia, vaikka tiän
niinku, että [palveluntuottajat 1, 2] valtakunnan tasolla [palveluntuottaja 3] ainaki
todennäköisesti suhtautunu tähän aika nihkeesti, niin täällä paikallistasolla se ei
näyttäydy ollenkaan, päinvastoin. (H5, r: 311–313) ja sit tosiaan se pilottikuntien
ja sen hallinnon niinku päätason välillä ei oo yhteistyötä [...]niin musta tuntuu että
sielläkin ois haluttu enemmän sitä sitä yhteistyötä niinku pilottikuntien ja heijän
välillä, mut sitä ei jotenkin niinkun ei oo organisoitu [...] [S]itten kuntien ja VM:n
välinen yhteistyö niin se on hyvin toimivaa ja päivittäistä. [...] mutta sit sitä poikki-
poikkihallinnollista yhteistyötä tai miksi sitä nyt sit sanotaan, niin sitä sitä ei oo
ollu, (H5, r: 328–339)

[K]aikki toimijat on tällä meidän alueella sitoutuneet hyvin ja se on ollu niinku
vahvaa se sitoutuminen (H4, r: 237–238) ja kaikki niinku tieto kulkee niinkun
meidän ja heidän välillä, mutta [...]että onko heillä sitten sisäisesti voi olla [...],että
on ollu semmosta, että meijän kautta on tullut semmosta tietoa, mitä ei oo ehkä
vielä jotakin muuta kautta saaneet, sitten se on tietenkin hämmäntävää toisaalta,
että mutta ei se oikeestaan siihen sitoutumiseen, että he on sitte sisäisesti käyny
niitä keskusteluja, että sitoutuminen on ollu tähän hankkeeseen ja toimintaan niin
hyvää. (H4, r: 241–248)

Lisäksi poikkihallinnollisen yhteistyön yhtenä puutteena voidaan nähdä paitsi valtion palve-
luntuottajien keskushallinnon ja paikallishallinnon tasojen välisten rajapintojen sujuvuus
myös, kuten haastateltava 5 toteaa, kuntien ja valtion toimijoiden ylemmän tason suoran neu-
votteluyhteyden vähäisyys. Vaikka tämän ei voida nähdä laajemmassa mittakaavassa nous-
seen pilotoinnin aikaisen toiminnan arvioinnissa esiin, on tämä kuitenkin mielenkiintoinen
havainto poikkihallinnollisen yhteistyön hallinnonalakohtaisten rajapintojen ylittämisen sekä
kuntien ja valtion hallinnon dialektiikan näkökulmasta.

Vaikka toimintaan sitoutumisen koetaankin kaikkien toimijoiden osalta olleen pilottiin pääosin hyvää, etenkin paikallisella tasolla, voidaan aineiston analyysin perusteella kuitenkin sanoa, että valtion hallinnon toiminnan joustavoittaminen ja tiedonkulun parantaminen organisaatioissa koetaan keskeiseksi edellytykseksi sille, että nyt käynnistetty toimintamallia saadaan vietyä eteenpäin. Samalla pystytään mahdollistamaan myös paikallisten palveluntuottajaorganisaatioiden henkilökunnan luonnollinen kanssakäyminen ja kehittämistyö yhdessä Asiointipisteiden kanssa sekä toisaalta pystytään huolehtimaan siitä, että kaikilta toimijoilta esiin nousevat kehitysideat on mahdollista kuulla kehitystyössä:

Ehkä halu olis ollu näillä toimijoilla kovempi, mutta niitten organisaatioiden puolesta niille ei oo annettu niitä mahdollisuuksia tehdä. Siel on ollu hyvä ideoita ihmisillä, miten asioita voitais tehdä, mut ne on niin jäykkiä ne isot organisaatiot, että siel ei oo ollu mahollista viedä sitä asiaa niinku niin herkästi eteenpäin, ku ois ehkä pitäny. Eli vaatisi enemmän joustavuutta, vaatisi enemmän resurssointia, jotta tää konsepti niinku lähtis paremmin. Suunta on ollu hyvä. (H3, r: 62–67)

[P]aikallisesti tuntuu et on halua auttaa, et ei oo tullu mitään semmosta syyttelyä et 'te viette meiltä työpaikat', et se on niinku toiminu ja myöskin näillä toimijoilla keskenään. Mut sitte ku mennään sinne ylemmälle tasolle, ni se alkaakin vähän tökkimään ja siellä tuntuu tulevan sellasta reviiirajattelua ja kaikki haluavat pitää kiinni niistä omista toimintamalleistaan. [...] Et siinäkin vois olla niinku silmät auki ja oppia toisiltaan parhaita käytäntöjä, eikä niinku tiukasti vaan lukee tavallaan toistaa sitä mantraa. [...]elikkä sen näkee hyvin selvästi, et siellä on niinku tiettyjä poliittisia agendoja takana, [...] et ei siel oo mikään aito halu-halu niinku kehittää mitään tätä asiointipis- niinku asiakaspalvelua eteenpäin. Ja sit taas niinku sanottu niin yhteistyö täällä, [...] [n]i se on ollu ensisijaisen tärkeää ja siks mä oon ollu ihan tyytyväinen, et se toimii tällä tasolla. (H2, r: 230–256)

Organisaatioiden tiedonkulun parantaminen lisää paitsi paikallistason yhteistyön sujuvuutta, myös näkyy asiakkaille jouhevampina palveluprosesseina, kun Asiointipisteiden rooli palveluntuottajien omissa prosesseissa tunnistetaan yhdenmukaisella tavalla niin eri organisaatioissa kuin organisaatioiden eri tasoilla. Aiemmin kuvatun kunta-valtion tehtäväkentän tematiikan ohella pilotointiin liittynyttä yhteistyötä voidaan jäsentää aineiston perusteella siis erityisesti kaikkien toimijoiden välisen yhteistyön dynamiikan kautta. Analyysissä nousee yhteistyön dynamiikkaa kuvaavana osa-alueena selvästi esiin se, että pilotin aikana myös poikkihallinnollisessa yhteistyössä on erotettavissa kaksi eri hallinnon tasoa, joissa yhteistyötä tapahtuu. Yhtäältä paikallisen tason poikkihallinnollinen yhteistyö, joka on operatiivisempaa ja toisaalta ylemmän hallinnon poikkihallinnollinen yhteistyö, jossa korostuu paikallista-soa vahvemmin organisaatioiden strategisten linjausten rooli ja niiden osittainen yhteensovittamisen problematiikka hankkeen tavoitteiden kanssa, kuten esimerkiksi edellinen

sitaatti osoittaa. Alueellisen ja paikallisen tason yhteistyön koetaan siten toimivan pääsääntöisesti varsin hyvin, minkä nähdään myös olevan ensiarvoisen tärkeää asiakaspalvelutoiminnan käytännön toiminnan sekä asiakaspalvelun sujuvuuden ja myös palveluneuvojien osaamisen kehittämisen näkökulmasta. Kuitenkin haasteita nähdään myös poikkihallinnollisen yhteistyön toteutumisessa erityisesti keskushallinnon tasolla toteutettavien periaatteellisten ja poliittisten linjausten osalta. Toisaalta yhteistyön koetaan myös parantuneen pilotin aikana verrattuna alkutilanteeseen. Kuitenkin keskeisenä haasteena koetaan valtion hallinnon organisaatioiden sisäisen tiedonkulun sujuvuus, missä on etenkin pilotin alkuvaiheessa koettu pääsääntöisesti kaikissa pilottikunnissa haasteita. Tämän voidaan nähdä olevan erityisesti hallinnon sisäinen kehittämiskohde toimintamallin ja poikkihallinnollisen yhteistyön edistämisen sekä jatkon kannalta.

5.3.2 Keskinäisen yhteistyön voimavarat toimintamallissa

Kuntien rooli yhteistyöhankkeessa on yleisesti koettu varsin merkittäväksi. Yhtäältä, koska kunnan tehtävänä on ollut järjestää ja toteuttaa palvelupisteen toiminta, mutta toisaalta myös siksi, että kunnat ovat myös itse kokeneet roolinsa pääosin aktiiviseksi toimijaksi, eikä niinkään ”uhriksi” (H4), jonka tehtäväksi on annettu pisteiden ja paikallisen yhteistyön käytännön toteuttaminen. Kunnat kokevat siten myös itse olleensa, oma-aloitteisesti ja erityisesti aktiivisesti mukana työssä ja siten merkittävässä roolissa erityisesti paikallisen yhteistyön rakentajina ja kuntalaistensa hyvinvoinnin ja tulevaisuuden palveluiden rakentajina:

[K]untapuoli on lähteny mun mielestä varsin aktiivisesti mukaan, koska he näkee sen omien kuntalaisten kannalta. (H1, r: 330)

[N]o varmaan on erilaisia mielipiteitä [...], että se kunta on sellanen ei nyt niinku uhri(h), mutta niinku se joka toteuttaa sitten sitä mitä sanellaa, mutta tuota ei mun mielestä. Ei meille ei oo sillain, että tuota. Aktiivinen toimija, toimijoitten joukossa. Mutta tuota toki [...],että kyllähän se kunnilla on niinku sillalailla tietyllä tavalla ollu tässä pilotissa taas se yhteydenpito- ja vetovastuu sillä tavalla ehkä että, et semmonen niinku tän alueen ja tämän pilotin koordinointi niin, ku meillähän se tapahtuu se pilotti, ni kyllähän me ollaan aina sitte sillai niinku tässä kaikessa tämmösenä koollekutsujana ja näin, ja sillain aktiivisessa roolissa. [...] Rooli vähän erilainen sitte sillä tavalla kun jonkun valtiontoimijan puolella. (H4, r: 298–308)

Siis onhan se kunnan rooli iso, koska kuntahan tän palvelun tuottaa. Ja kuntahan on joutunut joka kunnassa erikseen jokaisen toimijan ja valtion palveluntuottajien kanssa jumppaamaan tätä asiaa läpi. [...] [K]ylhän täs niinko ollaan paljon yhdessä asioista puhuttu ja pidetty neuvonpitoa. Kylhän täs kunnat on niinku keske-

nään, Kuntaliitto kuntien edunvalvonta järjestelmä on tietysti ollu aktiivisesti mukana, hyvä niin. (H3, r: 280–286)

Lisäksi kuntien keskinäinen yhteistyö on koettu pilotin aikana varsin tärkeäksi ja toimivaksi etenkin niillä paikkakunnilla, jossa aiempaa yhteispalvelutoimintaa on ollut lyhemmän aikaa tai pisteet on perustettu uusiin tiloihin. Toisaalta kuitenkin aineistossa nousee esiin myös näkemykset siitä, että pilottikuntien ollessa varsin erikokoisia ja osin erilaisia esimerkiksi sen suhteen, kenen valtion palveluntuottajan omia toimipisteitä paikkakunnalla on, ajatusten- ja kokemustenvaihto ei aina ole ollut pilottikuntienkaan välillä mahdollista eteen tulleiden ongelmien ollessa joskus varsin paikallisia. Tästä huolimatta jaettu näkemys lähes kaikissa pilotteihin on, että yhteistyön on ja olisi myös enemmässäkin määrin koettu olleen merkityksellistä toimintamallin jalkauttamisessa:

[O]isin toivonu huomattavasti enemmän niin sitä kuntien välistä yhteistyötä, pilottikuntien välistä yhteistyötä, että sitä ois joku koordinoinu. Nyt sitte tämän vuoden puolella niin Kuntaliitto on ottanu siitä nyt semmosen kopin ja meillä on kerran kuukaudessa [...]istuntoja, mut sitä ei ollu aluks ollenkaan. (H5, r: 294–299) Mun mielestä se Kuntaliitto on hyvin se kuntia kokoava jäsen, että vois hyvin olla se vastuuorganisaatiokin siinä sitten [jatkossa]. (H5, r: 378–379) [S]iinä ainaki toivois tietysti, [...] että mejän [alueen nimi] pisteiden välille syntys sitten semmonen joku niinku meillä on yhteispalvelupisteiden aikanaki ollu [...] semmonen (.) kokoontumisjuttu, jotka on ollu ihan fyysisiä tapaamisia, että se sitten jatkus ja menis ihan koko organisaatiotasolla että kuntien välilläki niinku johtotasollaki eikä palveluneuvojien kesken vain sitten. (H5, r: 382–387)

Kuntaliittohan tässä nyt on ollu veturina järjestämässä näitä pilottikuntien yhteisiä tapaamisia ja niitä on nyt sitten vielä tiivistettykin tässä tämän vuoden puolella ja niissä on käyty todella hyviä keskusteluja ja saadaan tavallaan sitten tuo edunvalvojan äänikin tavallaan kuulumaan sitten näissä eri työryhmissä, mikä on tietenkin kuntien kannalta erittäin tärkeää [...]. Et se, se yhteistyö on ollut melko antoisaa ja sit tietenkin pilottikuntien välillä on, käydään tietojen vaihtoa tietyistä asioista, mikä on sillä hetkellä ajankohtainen [...], ainakin meijä näkökulmasta se on toiminu ihan hienosti, oishan sitä tietenkin voinu tehdä vähän tiiviimminkin. (H6, r: 212–222) [E]ttä tuota, jos tämä laajenee joka kuntaan, niin sillan ois oikeastaan parasta tehdä yhteistyötä naapurikunnan kanssa, ja tehdä yhdessä sitä konseptia mutta sillan taas sitte, jos lähetään vaihteittain liikenteeseen, jollon taas kunnat on kaukana toisistaan [...], niin sillan Kuntaliiton organisointi ja vetovastuu on ihan paikallaan. (H6, r: 229–333)

Erityisesti parhaiden käytäntöjen vaihdon on koettu helpottaneen paitsi omaa toimintaa myös osaltaan mahdollistavan sen, että kunnat pystyvät tuottamaan eri toimipisteissä mahdollisimman yhteneväisiä toimintatapoja palveluiden tarjonnassa. Näin ollen erityisesti ohjatulla kuntienvälisellä keskinäisellä yhteistyöllä ja sen toteuttamisella myös toimintamallin laajentuessa

voidaan nähdä olevan keskeinen merkitys, joka kiinnittyy olennaisesti kuntalaisten yhdenvertaisen aseman turvaamiseen luomalla palveluprosessien ja asiakaspalvelutyön yhtenäisiä käytäntöjä kaikissa palvelupisteissä. Lisäksi käytäntöjen ja tiedonvaihdon voidaan yhtenäisten, sujuvien toimintamallien luomisen avulla nähdä tuottavan parempaa kokonaistaloudellista hyötyä, kuten myös julkishallinnon asiakkuusstrategian tavoitteissa ja niiden saavuttamiseksi esitetyissä toimenpiteissä osaltaan todetaan. Näin ollen keskinäisen yhteistyön voidaan nähdä tukevan käytännön tasolla tätä strategiatyön jalkauttamista:

[M]e voidaan benchmarkata niinku toinen toisiltamme, ilman muuta se yhteistyö kasausvaiheessa, suunnitteluvaiheessa ja nyt tässä kun palvelut pyörii niin-ni kaiken aikaa palaveerataan yhdessä ja ehkä sit jos ja kun tää aikanaan laajenee, niin painottaisin sitä, että ne ketkä on samassa vaiheessa niin kannattaa niinkun yhteistyössä tehdä. (H3, r: 288–293) [E]t tavallaan ehkä siihenkin pitäis rohkaista kaikilta suunnilta, et hei että nää, ketkä tekee samaan aikaan ja on suurin piirtein samankokoisia kuntia, niin vois niinkun yhdessäkin toteuttaa näitä asioita. Mä näkisin siinä hirmuisen hyödyn, siin on kaks asiaa: ensinnäkin se säästää kuntien resursseja ja toinen asia siin on sit se, et se tuottaa samanlaisia ”marketteja”, jossa kun asiakkaat asioi niin ne saa samantyyppistä palvelua joka paikassa. (H3, r: 293–301)

Sama meillä, et me nähdään niinkun kuntasektorilla, et me nähdään niinkun, mitä muut kunnat tekee ja voidaan ottaa niistä tietyist hyvistä asioista mallia ja hyviä käytäntöjä voidaan niinku kopioida. [...] (H2, r: 48–50)

Yhtenä mielenkiintoisena huomiona ja erityisesti poikkihallinnollisen yhteistyön dynamiikkaa valtion ja kuntatoimijoiden välillä myönteisesti kuvaavana osa-tekijänä voidaan mainita aineistosta esiin nousevat näkemykset, joiden mukaan kuntien ja valtioiden toimijoiden toimintamallissa edistämän yhteistyön koetaan mahdollistavan paitsi kuntien keskinäisen myös valtion palveluntuottajien välisen aiempaa paremman yhteistyön. Ennen kaikkea myönteisenä nähdään poikkihallinnollisen yhteistyön luomat mahdollisuudet valtion toimijoiden keskinäiseen parhaiden käytäntöjen vaihtoon, jonka avulla he voivat omaksua paitsi kuntien ja asiakkaiden palautteen myötä myös toistensa toimintatapoihin tutustumalla uusia käytäntöjä, mutta myös yhtenäistää käytäntöjään siten, että palveluprosessit muodostuvat asiakasnäkökulmasta aiempaa yhtenäisemmiksi. Tämä palvelee myös Asiointipisteissä tehtävää asiakaspalvelutytötä.

[K]aikki eivät vielä ehkä ole hahmottaneet, miten he pystyvät hyödyntämään tätä juuri heille sopivaks, eli mä mietin niinkun valtionhallinnon tuottajien kannalta, et siellä varmaan tulee ahaa-elämyksiä, nyt niinkun vielä lähiaikoina, et minkälainen osa heidän toimintaprosessiaan tää asiointipiste voi olla. Et tää on kuitenkin sen

verran uus, ja siihen on jouduttu sen verran satsaamaan ja se vuoropuhelu kasvaa ja paranee niin päästään siitä niinkun muutosvastarinnasta siihen kehittämiseen, se tulee siitä kyllä varmasti- luo uusia mahdollisuuksia ja uudenlaista toimintatapakulttuuria. [...] Enemmän mahdollisuus kuin uhka kaikille.” (H1, r: 347–357)

Tää on niinkun siinä mielessä hyvää hallinnon kehittämistyötä et on hirveen paljon toimijat yhdessä, et mä näkis niinkun nää tämmöset best practices eri toimijoilta, niin he voi vähän niinkun sparrailla keskenään ja näkee miten toimitaan, et siinä mielessä ja se että palaute, mitä sitten kuntakentältä tulee, et toivon mukaan otetaan huomioon. [...] [E]t kyl se palveluntaso vaan kohenee tässä, et siinä mielessä tää on ihan hyvä juttu. (H2, r: 45–56)

[N]e on aina vaan paremmin käytössä ne kaikki sähköiset palvelut, mutta ei ne kovin yksinkertaisia oo ne kuule,[...] että jos vaikka ajatellaan, että ylioppilas ei saa sitä itsenäisesti sitä [valtion palveluntuottajan palvelu] viereille, ni kyllä siinä kuule jotakin täytyy olla vialla. Et sit se tulee hakee tästä sen, että nyt tää näyttää näin paljon punasta, että mitä mä nyt teen. Ja että miten Kela on pysynyt tekee sen semmoseks niin helpoks, että siellä vaan hoidellaan, että kyllä niinku sitä kehittämistäkin pitäisi sitten miettiä (H5, r: 281–287)

Eli se poikkihallinnollisuus tulee siitä, että lähdetään asiakaslähtöisesti liikkeelle ja katotaan et, mitä palveluita se asiakas eri elämänvaiheissa tarvii, eli sen perusteella ne palvelut pitäis muotoilla. Ei sitä asiakasta kiinnosta yhtään, kuka ne palvelut tuottaa. [...]tarvitseeko suomalainen ihminen hallintoa vai tarvitseeko se palvelua? (H3, r: 224–226)

Jotta poikkihallinnollinen yhteistyö ja sitä ilmentävä Asiakaspalvelu2014-hankkeen pilotin mukainen toimintamalli pystytään myös laajamittaisemmaksi tullessaan todellisuudessa toteuttamaan toimivasti ja yhdenmukaisesti, nähdään myös jatkossa tarvetta ylemmän tahon ohjaukselle, johon kunnissa pilotin osalta ollaankin oltu varsin tyytyväisiä. Ohjeistus, yhteydenpito ja rakenteet on siten koettu hanketta ohjaavan tahon kanssa kunnissa pilotin aikana varsin myönteisesti ja toimiviksi, mutta niille nähdään tarvetta myös lakisääteisyyden aikana. Ainoastaan lain tuoma linjaus ei riitä siihen, että toimintamallista saadaan myös käytännössä valtakunnallisesti toimiva niin kuntien kuin heidän lähtökohtiensaakin kuitenkin ollessa hyvin erilaisia myös valtakunnallisesti tarkasteltuina, mikä myös pilottikuntien näkemyksissä korostuu. Siten myös tulevalle ohjaukselle nähdään selkeä oikeuteus ja sen rooli koetaan tärkeäksi ja tarpeelliseksi myös jatkossa:

[T]avallaan se valtiovarainministeriön se ohjaus ja tuki tälle-tälle toiminnalle on ollut merkittävää ja huomattavaa mun mielestä ja täs on ollut semmonen selkeä struktuuri koko ajan, miten edetään niinku tässä [...] (H4, r: 131–137) No tietenkin se onkin tässä vaiheessa, tai kun tätä pilottia tehdään hyvin tärkeää se ohjaus, mutta sitten tietenkin se täytyy saada sinne alueelle tai paikallisesti toimimaan se sitoutuminen niin sittenhän ollaan jo hyvin pitkällä,[...] niin siinä se [ohjaus] on ollut mun

mielestä tosi merkittävässä roolissa ylipäättään. (H4, r: 258–263) [...] [K]oska siinä [jatkotyössä] ei sitte niin vahvaa ohjausroolia enää oo, niinku nyt on ollu VM:llä, että selkeästi sitte se, että kuka sen kopin sitten ottaa, koska ilman sitä ohjausta ei se etene. Ei voi vaan laittaa aikataulua, että tehkää näin, vaan kyllä siinä sitä ohjausta tarvitaan ja aika erilaisia on sitten taas ne pisteet, mitä tullaa perustamaan pitkällä aikavälillä [...]. (H4, r: 328–332)

6 Pilotoinnin arviointi asiakaspalautteen näkökulmasta – käyttäjien kokemukset

Työssä hyödynnetään aineistotriagulaation keinoja, sillä toisena empiirisenä aineistona työssä käytetään survey-tutkimusmenetelmin kerättyä asiakaspalautteaineistoa, jonka avulla pyritään luomaan arvio siitä, miten toimiva malli on kyseessä asiakkaiden näkökulmasta tarkasteltuna. Kyselyn avulla tarkoitus on selvittää, kuinka Asiointipisteet ovat toimineet sekä vastanneet asiakkaiden odotuksia ja tarpeita julkishallinnon palveluista. Kyselytutkimuksen etuna on, että sen avulla tutkimukseen voidaan saada paljon henkilöitä ja kysyä myös useita kysymyksiä. Haasteena on pidetty kuitenkin kyselyhaastattelun pinnallisuutta ja tutkimusten teoreettisesti vaatimatonta viitekehystä. Strukturoidulla kyselyhaastattelulla voidaan kuitenkin kerätä myös lisäaineistoa laadullisen tutkimuksen tueksi. (Hirsjärvi et al. 2007, 188–190; Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.) Tässä työssä määrällistä kyselyaineistoa analysoidaan yhtäältä erikseen, toisaalta yhdessä haastatteluaineiston rinnalla, jolloin eri aineistosta esiin nousevia näkemyksiä on mahdollista havainnoida toisiaan vasten yhteneväisyyksiä ja eroja sekä palvelutoiminnan pullonkauloja ja kokonaisuutta laajemmin tarkastellen. Asiakaspalautteen kerääminen toteutettiin mahdollisimman suuren vastausmäärän edistämiseksi valtiovarainministeriön sekä pilotointityöryhmän linjauksen mukaisesti sekä sähköisenä kyselynä että paperilla saatavilla olevalla kyselylomakkeella pilottipisteiden asiakkailta marraskuun 2014 ja huhtikuun 2015 (13.11.2014–17.4.2015) välisenä aikana. Kyselyn teknisestä toteutuksesta on huolehtinut valtiovarainministeriön yhteistyökumppani Questback Oy. Vastauksia tuli 17.4.2015 mennessä sekä sähköisesti että paperilla, yhteensä vastauksia kyselyyn saatiin 291 kappaletta. Vastaajat suosivat hieman enemmän paperista kyselylomaketta kuin sähköistä lomaketta, lisäksi vastaajien määrä kysymyksittäin hieman vaihteli. Kyselyyn oli mahdollista vastata suomeksi, ruotsiksi tai englanniksi. Pilottipisteissä tehdyn tutkijan omakohtaisen havainnon perusteella, osassa paikkakuntia olisi saattanut olla mielekästä hyödyntää myös venäjänkielistä kieliversiota lomakkeesta.

Kyselylomake (Liite 2) on survey-tutkimukselle ominaisesti toteutettu siten, että siinä on valmiita vastausvaihtoehtoja sisältäviä kysymyksiä muun muassa vastaajien taustoista, kuten iästä, sukupuolesta sekä asiointimatkasta, sekä myös kysymyksiä vastaajan toiminnasta Asiointipisteissä. Toisin sanoen tietoja asioinnin tarkoituksesta, asiointitavasta sekä palvelutavan, kuten esimerkiksi sähköisen asioinnin tai etäpalvelun toimivuutta arvioivia kysymyksiä. Li-

säksi kysely sisälsi Likert-asteikollisia mielipidettä ja asenteita mittaavia kysymyksiä, joiden tarkoituksena oli selvittää yksityiskohtaisemmin asiakkaiden mielipiteitä pilotoidusta mallista sekä saadusta asiakaspalvelusta. Arviointiasteikko oli sanallinen asteikko yhdestä viiteen, jossa toista ääripäätä kuvasti ”täysin samaa mieltä” ja toista ääripäätä ”täysin eri mieltä”. Lomake sisälsi lisäksi yhden avoimen kysymyksen, jossa asiakkaalle annettiin mahdollisuus antaa vapaamuotoista palautetta pilottipisteen toiminnasta ja yleisesti Asiointipiste-toimintamallista. (Ks. Heikkilä 2004, 47–59; Holopainen, Tenhunen & Vuorinen 2004, 26–34; Holopainen & Pulkkinen 2013, 42–43.)

Vaikka tutkimusaihe on Hirsjärven et al. (2007, 193) mukaan keskeisin kyselytutkimukseen vastaamiseen vaikuttava tekijä, on myös lomakkeen suunnitteluun pyritty yhteistyössä valtiovarainministeriön sekä pilotointityöryhmän kanssa panostamaan siten, että kyselyyn vastaaminen olisi muun muassa kyselyn pituuden sekä kysymysten asettelun puolesta informanteille mahdollisimman vaivatonta, mutta samalla palvelisi pilotoinnin arvioinnin tiedontarpeita. Asiakaspalautetta hyödynnetään hankkeen loppuraportissa pilotoinnin arvioinnin osana, mutta myös käsillä olevassa tutkimuksessa kokonaisvaltaisemman kuvan saamiseksi siitä, millaiseen kontekstiin asiakaspalautteen tulokset muiden toimijoiden, kuten kuntien ja kuntalaisten, toimintamallista antamien arvioiden kanssa asettuvat. Toisin sanoen tarkoitus on myös liittää asiakaspalautteen tuloksia osaksi laajempaa näkemystä siitä, miten toimintamalli on käynnistynyt kuntien ja asiakkaiden näkökulmasta. Seuraavaksi analysoidaan lähemmin saatua asiakaspalautetta.

6.1 Asiointipisteiden asiakaskyselyn taustatiedot ja vastaajat

Asiakkailta kartoitettiin pilottikuntien Asiointipisteissä olleella kyselylomakkeella mielipiteitä Asiointipisteiden sekä niissä tarjottujen palveluiden toimivuudesta, minkä lisäksi kyselyiden vastaajamäärän lisäämiseksi tutkija myös vietti neljässä Asiointipisteessä yhden päivän, jonka aikana suoritettiin kyselylomaketta käyttäen myös henkilökohtaisia haastatteluja pisteiden asiakkaille sekä toimipaikkakohtaista havainnointia asiointipisteiden toimivuudesta, asiointitapahtumien kulusta ja asiakastyytyvyydestä.

Kyselyyn oli mahdollista vastata joko paperilomakkeella, sähköisesti tabletilla, asiointipäätteellä avautuneen linkin kautta tai osassa pisteissä esillä olleen QR-koodin avulla. Aineiston

keruu ei sujunut täysin ongelmitta, sillä osassa Asiointipisteitä oli ilmennyt pilotin alkuvaiheessa ongelmia tablettitietokoneiden sekä pilotin aikana myös asiakaspääteellä olleiden linkkien toimivuudessa. Lisäksi tutkijan pisteissä viettämien havainnointipäivien aikana nousi esiin myös pistekohtaiset erot siinä, miten näkyvästi asiakaskysely oli eri pisteissä esillä. Ainoastaan yhdessä havainnointipisteessä olivat kaikki kyselytavat, toisin sanoen niin asiakaspääte, QR-koodi, tabletti kuin paperinenkin kysely esillä. Voidaan siis todeta, että osittain pistekohtaisia palautemäärien eroja saattavat selittää myös kyselyn näkyvyyden erot eri pisteiden välillä. Toisaalta pilottikunnista tulleen palautteen perusteella kyselylomake oli asiakailta saadun palautteen perusteella vaikuttanut liian pitkältä. Kysely oltiin siis palautteen perusteella koettu pitkäksi siitäkin huolimatta, että kyselyn pituuteen oli valmisteluvaiheessa kiinnitetty erityistä huomiota ja se oli merkittävästi lyhyempi kuin esimerkiksi aiempien yhteispalvelututkimusten asiakaskyselyt, joista muun muassa Kainun (2010) tutkimuksessa oli jopa yli 60 kysymystä. Kun lomakkeen kysymyksiä vähennetään myös saatavan tiedon laajuus kaventuu, jolloin itse lomakkeen muokkaamisen ohella myös tutkimuksesta tiedottamisen ja palvelupisteiden henkilökunnan motivointiin tulee panostaa enemmän (ks. mm. Kainu 2010). Näin toimittiin myös kyseisen tutkimuksen osalta, minkä lisäksi tutkija myös itse osallistui palautteen keräämisen tehostamiseen vierailemalla neljässä pilottipisteessä. Päivien aikana vastauksia saatiin lähes jokaisesta pilottipisteestä hyvin ja asiakkaat myös suhtautuivat palautteen antamiseen havaintojen perusteella pääosin myönteisesti. Kuitenkin on yhä myös huomioitava, että lomakkeen pituus aiheuttaa aina jonkin verran valikoitumista vastaajissa, jolloin sen täyttävät herkemmin ne asiakkaat, joilla ei ole asiointihetkellä erityinen kiire. Tämä on huomioitava myös tutkimustuloksien osalta.

Yhteensä kyselyyn kuitenkin vastasi 291 henkilöä, joista 60,1 % oli naisia ja 39,8 % miehiä. Tämä sukupuolijakauma vastaa myös lähes täysin aiempia yhteispalvelututkimuksia, joissa 2009 vuoden yhteispalvelussa 63,3% oli naisia ja 36,7% miehiä, vastaavasti vuoden 1999 yhteispalvelututkimuksessa lähes samaiset 60 %:a vastaajista oli naisia ja 36,7 %:a miehiä (Kainu 2010, 12; Haveri & Kortet 1999, 158)

Kyselypaikkakunnat Mikkeli, Oulun Kiiminki, Parainen, Pelkosenniemi ja Saarijärvi oli valittu mukaan pilottiin siten, että ne edustavat myös eri kokoisia paikkakuntia. Seuraavaksi tarkastelussa olevien huolellisesti täytettyjen vastauksien, perusteella voidaan sanoa, että Asiointipisteiden välillä on selviä eroja palautettujen lomakkeiden määrissä (Taulukko 2). Näitä eroja voidaan selittää osin sillä, että palvelupisteet eroavat toisistaan maantieteelliseltä sijain-

niltaan, kunnan koon sekä asiakkaiden käyntimäärien suhteen. Lisäksi havainnointipäivien perusteella eroja voidaan selittää osin myös sillä, miten paperiset asiakaspalautteet sekä sähköinen kyselypääte ja tabletti oli sijoitettu Asiointipisteen tilaan. Toisin sanoen eroja selittää osin myös palautteen näkyvyyden pistekohtaiset erot sekä sähköisen kyselyn tekniset toimintavalmiudet eri pisteissä. Esimerkiksi Kiimingissä sähköisen kyselyn teknisessä toiminnassa tabletti-koneella oli esiintynyt havainnoinnin aikaan vaikeuksia. Paperilomakkeet olivat kuitenkin suurimmassa osassa Asiointipisteitä hyvin esillä palvelutiskeillä tai niiden välittömässä läheisyydessä, samoin tabletit, joissa kyselyn saattoi tehdä sähköisesti, mutta jonkin verran oli myös pistekohtaista vaihtelua. Eroja kuitenkin oli erityisesti siinä, kuinka asiointipäätteiden työpöydillä olleet kyselylinkit olivat esillä ja toiminnassa sekä siinä, että kaikissa pisteissä QR-koodia ei ollut esillä Asiointipisteen tiloissa. Varsinaisen palvelutarjonnan suhteen Asiointipisteissä ei kuitenkaan ollut merkittäviä eroja, kuten pilotin tavoitteellinen lähtökohta on ollut.

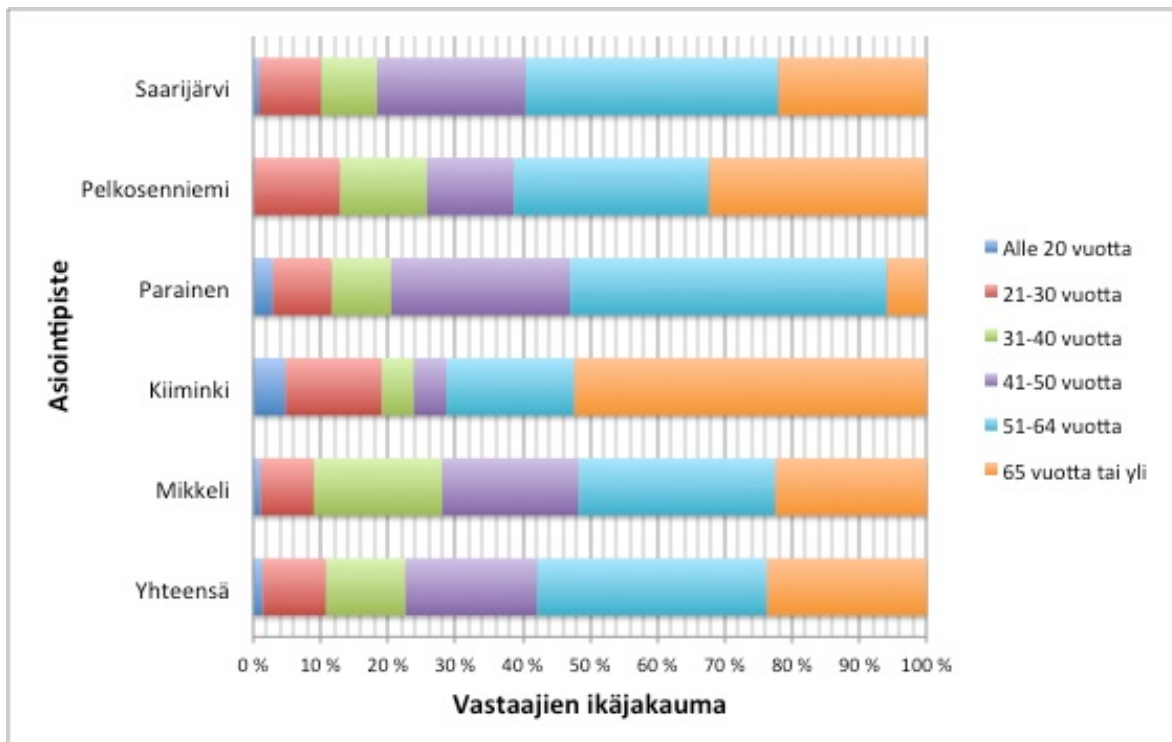
Määrällisesti eniten vastauksia 38,6 prosenttia on Saarijärveltä 111 kappaletta, vastaavasti vähiten vastauksia kerättiin Oulun Kiimingistä, josta vastauksia tuli 22 kappaletta. Havainnointipäivien, joiden aikana kyselyyn kerättiin tehostetusti vastauksia siinä hyvin onnistuen, voidaan siten nähdä olleen merkityksellisiä erityisesti niillä paikkakunnilla, kuten Oulussa ja Paraisilla, joissa vastausten kokonaismäärä jäi alle 40. Pelkosenniemellä havainnointia ei suoritettu, vastauksia saatiin 31 kappaletta. Asiointimääriin suhteutettuna voidaan kuitenkin todeta, että vaikka suuri osa asiakkaista on asioinut Mikkelin asiointipisteessä, kyselyyn vastanneita Mikkelissä oli silti viiden pilottikunnan joukossa toiseksi eniten, 89 kappaletta. Vastausten jakauma kuitenkin noudatteli suhteellisen hyvin paikkakuntakokoja.

Taulukko 2 Vastaajamäärät asiointipisteittäin sekä ikäryhmittäin.

		Mihin seuraavista ikäryhmistä kuulutte?						
		Määrä						
		Yht.	Alle 20 v.	21-30 v.	31-40 v.	41-50 v.	51-64 v.	65 tai yli
Missä Asiointipisteessä asioitte?	Mikkeli	89	1	7	17	18	26	20
	Oulu, Kiiminki	22	1	3	1	1	4	11
	Parainen	34	1	3	3	9	16	2
	Pelkosenniemi	31	0	4	4	4	9	10
	Saarijärvi	111	1	10	9	24	41	24
	N	287	4	27	34	56	96	67

Suurin vastaajaryhmä kyselyssä oli 51–64-vuotiaat. Kokonaisuudessaan yli 50-vuotiaita vastaajista oli 56,7 %:a.

Kuvio 4 Asiointipisteiden asiakaspalautteeseen vastanneiden käyttäjien prosentuaalinen ikäjakauma asiointipisteittäin.



Alle 30-vuotiaita kaikista vastaajista oli 10,8 %:a, 30–40-vuotiaita 11,8%:a ja 40–50-vuotiaita 19,5%:a. Näin ollen vastaajien ikäjakauma noudattelee myös Asiointipisteiden oletettua asiakasprofiilia, jossa korostuu iäkkäämmän väestön suhteellinen osuus kokonaisasiakaskunnasta (ks. kuvio 4). Vaikka vastaajia oli kaikissa ikäryhmissä lukuun ottamatta alle 20-vuotiaita suhteellisen tasaisesti edustettuina, on iäkkäämmän asiakaskunnan osuus kokonaisaineistossa kuitenkin selkeä. Merkittäviä paikkakuntakohtaisia eroja ei aineiston ikäjakaumassa ole. Kuitenkin alueen ikärakenne osittain vaikuttaa siihen, ettei esimerkiksi Pelkosenniemellä ole lainkaan aivan nuorimpaan ikäryhmään kuuluvien asiakkaiden vastauksia ja vastaavasti, että Kiimingissä juuri iäkkäämmän vastaajaryhmän osuus on suhteellisesti suurempi kuin muissa Asiointipisteissä.

Koska kyselyn tarkoituksena ei ollut selvittää syvällisesti sitä, millainen on Asiointipisteen käyttäjätyyppi, jota jo aiemmissa yhteispalvelututkimuksissa on tarkasteltu lähemmin, vaan tavoitteena on ollut selvittää sitä, miten tyytyväisiä asiakkaat ovat olleet uuteen toimintamalliin ja kuinka hyvin uusi palveluvalikoima ja yhteispalvelukonsepti vastaa asiakkaiden palvelutarpeita ja odotuksia, on kyselyssä tästä syystä keskitytty palveluiden ja Asiointipisteiden

toimivuuden arviointiin. Kysymykset ovat siten tätä tutkimusintressiä vastaavia, eikä näin ollen vastaajien taustakysymyksissä kartoitettu pisteen etäisyyden sekä yleisen julkisten palvelujen käyttötarpeen ohella tarkemmin käyttäjätyyppiä määritteleviä tietoja, vastausekonomisuus lisäksi huomioiden. Tutkimuksen taustamuuttajat oli siten rajattu seuraaviin tietoihin: vastaajan sukupuoli, ikäryhmä sekä asiointietäisyys Asiointipisteeseen, lisäksi tieto siitä, missä Asiointipisteessä vastaaja asioi, missä asiassa tällä kertaa asioi sekä kuinka usein yleensä hoitaa viranomaisasioita kunnan tai valtion toimipisteissä tai Yhteispalvelupisteessä keskimäärin vuodessa.

Pääasiallisesti Asiointipisteiden käyttäjät asuivat alle viiden kilometrin matkan päässä Asiointipisteestä tai vähintään alle 20 kilometrin matkan päässä asiointipisteestä. Tällaisia asiakkaita oli 84,4 prosenttia asiakkaista. Pidemmän kuin 50 kilometrin matkan etäisyydeltä asioineita asiakkaita oli kokonaisuineistosta 4,9 prosenttia. Viranomaisasioissa asiakkaista arvioi keskimäärin vuodessa asioivan 1–5 kertaa 52,8 prosenttia vastaajista, mutta myös yli kymmen kertaa vuodessa viranomaisasioita hoitavien osuus oli suhteellisen merkittävä, lähes viidennes vastaajista.

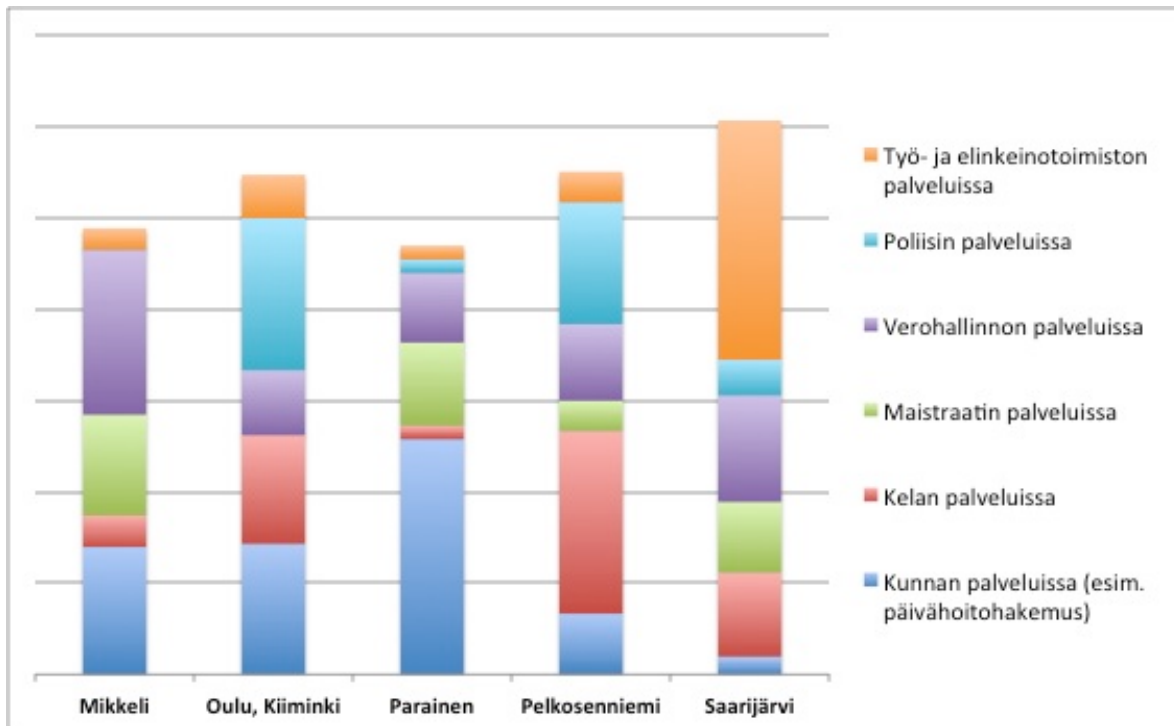
6.2 Asiointipisteiden palveluvalikoima sekä eri palvelutapojen käyttökoke- mukset

Kaikissa Asiointipisteissä oli tarjolla yhteneväisesti viiden eri valtion palveluntuottajien, toisin sanoen niin Kelan, Poliisin lupahallinnon, maistraatin, Verohallinnon kuin työ- ja elinkeinotoimiston, palvelut. Lisäksi tarjolla oli kunnan palveluja, joiden osalta mahdollisesti eri osastot (päivähoitotoimi, sosiaalitoimi, sivistystoimi) katsottiin kyselyssä yhdeksi viranomaiseksi ja laskettiin siten kaikki kunnan palvelujen alle. Kaikista kyselyyn vastanneista 20,9 %:a ilmoitti käyttäneensä kunnan palveluja asiointinsa aikana, mutta myös paikkakuntakohtaisia eroja kunnan palveluiden käytössä esiintyi. Saarijärvellä asioineet asiakkaat olivat esimerkiksi käyttäneet kunnan palveluita suhteessa muiden kuntien asiakkaisiin selvästi vähemmän, mikä voi selittyä sillä, että kuntien omassa palveluvalikoimassa on voinut olla hieman pistekohtaisia eroja. Toisaalta on myös huomioitavaa, että kyselyssä oli mahdollista valita myös kohta, jossa asiointi liittyi johonkin muuhun, kuin kunnan tai valtion palveluntuottajien palveluihin. Näissä vastauksissa näkyi myös kunnan palveluiden osuuksia siltä osin kuin ne eivät olleet asiakkaan näkökulmasta tulleet mielletyiksi kuntien palveluiksi, kuten esimerkiksi ”sivistystoimi” tai ”sosiaalitoimi”, joista useimmin mainittu muu syy oli jälkimmäinen. Näitä vastauk-

sia ei oheisessa prosenttiosuudessa ole huomioitu vastausten laajan vaihtelevuuden vuoksi. Näin ollen kuntapalveluiden osuus on vain vastaajien selvästi kunnan tarjoamiksi mieltämien-
sä palveluiden osalta määriteltä. Jos verrataan asiakaspalautteen antamia tietoja eri palvelun-
tuottajien palveluiden käytön osuuksista asiointimääriin, voidaan sanoa, että ylipäättään Asi-
ointipisteissä noin puolet kaikista asioinneista on liittynyt kunnan palveluihin. Näin ollen
voidaan kunnan omien palveluiden tarjonnalla myös nähdä olevan keskeinen merkitys Asi-
ointipisteen toiminnassa asiakkaiden näkökulmasta.

Kysymykseen ”Missä asiassa asioitte tällä kertaa” vastaajan oli mahdollista valita useampi
vaihtoehto, eli eri palveluntuottajien palveluita, mikäli hän esimerkiksi hoiti useampia asioita
yhdellä kertaa. Keskimäärin vastaaja hoiti noin 1,2 asiaa yhdellä asiointikerralla. Verohallin-
non palveluissa asioitiin prosentuaalisesti eniten (noin 26 %), seuraavaksi eniten asiointeja oli
työ- ja elinkeinotoimiston palveluissa edellä mainittujen kunnan palveluiden ohella. Kysely-
aineistossa vastaajat ovat arvioineet pääosin melko tasaisesti kaikkien palveluntuottajien sekä
erityisesti viiden eri valtion palveluntuottajien palveluita kaikissa Asiointipisteessä. Lukuun
ottamatta yhden valtion palveluntuottajan palveluja Kiimingin Asiointipisteessä, jossa maist-
raatin palveluiden osalta ei ollut yhtään vastaajaa. Vastaavasti Mikkeliissä ja Paraisilla poliisin
lupapalveluiden osuus asiakaspalautteessa oli vähäinen, kuten kuvio 5 osoittaa.

Kuvio 5 Asiointipisteissä kyselyssä arvioitujen palveluiden prosentuaaliset osuudet palveluntuottajittain. Prosenttiosuudet laskettu siten, että vastaajan on ollut mahdollista yhdellä kerralla valita myös useamman palveluntuottajan palvelun arviointi.



Eri palveluntuottajien palveluiden käytön osuudet vaihtelevat asiakaspalauteaineistossa hieman kunnittain. Näin ollen asiakaspalautteen perusteella voidaan kunnittain nähdä eroja siinä, minkä palveluntuottajan palveluita on käytetty ja arvioitu eniten. Muun muassa Saarijärvellä asioinneissa korostuu työ- ja elinkeinotoimiston palveluiden suhteellisen suuri osuus, kun taas Pelkosenniemellä Kelan palvelut, vastaavasti Mikkeliissä Verohallinnon palvelut. Näiden palveluiden käyttö- ja arviointimäärien erojen taustalla on erityisesti kuntakohtaiset erot siinä, miten palveluntuottajien omat toimipisteet sijaitsevat. Toisin sanoen eroja selittää se, onko paikkakunnalla olemassa myös palveluntuottajan oma toimipiste, mutta myös esimerkiksi Mikkelin ja Paraisten osalta se, että Verohallinto ja maistraatti ovat sulkeneet omat toimipisteensä käyntiasioinnilta juuri pilotoinnin käynnistyessä, mikä on vaikuttanut myös kokonaisasiakasvirtoihin paikkakuntien Asiointipisteissä näiden palveluntuottajien osalta. Kaikkien palveluntuottajien palveluissa suurin käyttäjäryhmä oli vastaajien ikärakennetta mukaillen yli 50-vuotiaat ja maistraatilla yli 40-vuotiaat. Kelan ja TE-toimiston palveluissa nuorempien käyttäjien osuudet olivat suurimpia. Kelan palveluita käyttäneistä vastaajista 16,3 %:a ja TE-toimiston palveluita käyttäneistä 15,8%:a oli alle 30-vuotiaita. Muilla valtion palveluntuottajilla vastanneiden nuorten osuudet olivat alle 10%:a ja kuntien palveluissa 12 prosenttia.

Kuvio 6 Palvelutavat Asiointipisteissä.



Asiointipisteissä yleisin palvelutapa (72,7%) asian hoitamisessa on asiointi Asiointipisteen palveluneuvojan kanssa, johon 85,9 %:a kyselyyn vastanneista on ollut tyytyväinen. Täysin samaa mieltä väitteen ”Asiointi palveluneuvojan kanssa toimii hyvin” kanssa oli 76 prosenttia. Tyytymättömiä palveluun palveluneuvojan luona oli ainoastaan alle 10 %:a kaikista vastaajista. Kolmessa Asiointipisteessä ei kuitenkaan ole ollut lainkaan palveluneuvojan luona asiointiin tyytymättömiä asiakkaita. Huomattavaa on, että Mikkelissä asioineet ovat olleet muiden paikkakuntien pisteissä asioineita asiakkaita kriittisempiä kysymykseen vastatessaan ja siten selvästi tyytymättömämpiä palveluneuvojan kanssa asiointiin. Miehet olivat yleisesti hieman naisia tyytymättömämpiä. Voidaan kuitenkin sanoa, kuten prosenttiosuudet osoittavat, että pääosin asiakkaat ovat kuitenkin olleet tyytyväisiä palveluneuvojan luona asiointiin.

Palveluneuvojat ovat antaneet asiakkaille yleistä neuvontaa pilottipisteissä annetuista palveluista. Lisäksi palveluneuvojat ovat asiakaspalvelujärjestelmästä saatujen tietojen mukaan ottaneet vastaan asiakirjoja palveluntuottajille eteenpäin toimitettaviksi, avustaneet jonkin verran myös sähköisiin sekä puhelin palveluihin sekä melko usein myös antaneet materiaaleja tai lomakkeita asiakkaalle. Lisäksi palveluneuvojat ovat auttaneet etäyhteyden avaamisessa, mutta kuten kyselyn sekä myös haastatteluaineiston tulokset osoittavat etäyhteyden hyödyntäminen on toistaiseksi ollut pilotin aikana suhteellisen vähäistä, mikä on koettu pilottikuntien osalta pääosin harmilliseksi, sillä halua etäyhteyden käyttöön olisi ollut.

Kuten kuvio 6 havainnollistaa, etäyhteyden käyttö on kyselyyn vastanneiden osalta ollut harvimminkin käytetty palvelutapa (6,6%). Etäyhteyden koetaan olevan pilottikuntien haastatteluaineiston perusteella kuitenkin erinomainen ja asiakasta palveleva tapa hoitaa viranomaisasioita Asiointipisteessä, ja sen käytön mahdollistamiseksi toivotaan myös parempia valmiuksia valtion palveluntuottajien palvelutoiminnoissa. Etäyhteyden kehittämisen koetaan pilottikuntien haastatteluaineiston valossa myös olevan yksi selkeimmin asiakkaalle näkyvä ero uuden toimintamallin ja aiemman yhteispalvelun välillä, joten sillä nähdään olevan myös toimintamallin uudistumiseen ja markkinointiin kiinnittyvä kosketuspinta. Siten etäyhteyden suhteellisen vähäistä käyttöä selittävät osin valtion palveluntuottajien oman palveluprosessin toistaiseksi vähäinen etäpalveluvalmius sekä myös teknisten yhteyksien toimivuudessa ilmenneet paikkakuntakohtaiset haasteet, jotka käyvät ilmi myös haastatteluaineistosta. Etäpalvelua asiakkaat ovat käyttäneet kyselyn perusteella useimmin Saarijärvellä (11%), missä TE-palveluiden suhteellisen iso osuus koko palvelutapahtumista ja näihin palveluihin liittyvät etäpalvelutapahtumiset, joissa on läsnä sekä asiakas, sosiaalityöntekijä että TE-toimiston edustaja, osaltaan selittävät etäpalvelun käytön osuutta. Näistä etäpalvelun käyttäjistä kaikki ovat kyselyn perusteella olleet joko täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että asiointi etäpalvelussa on toiminut hyvin. Vastaavasti vähiten etäpalvelua on käytetty Mikkeliissä (3,6%) ja Paraisilla (3%).

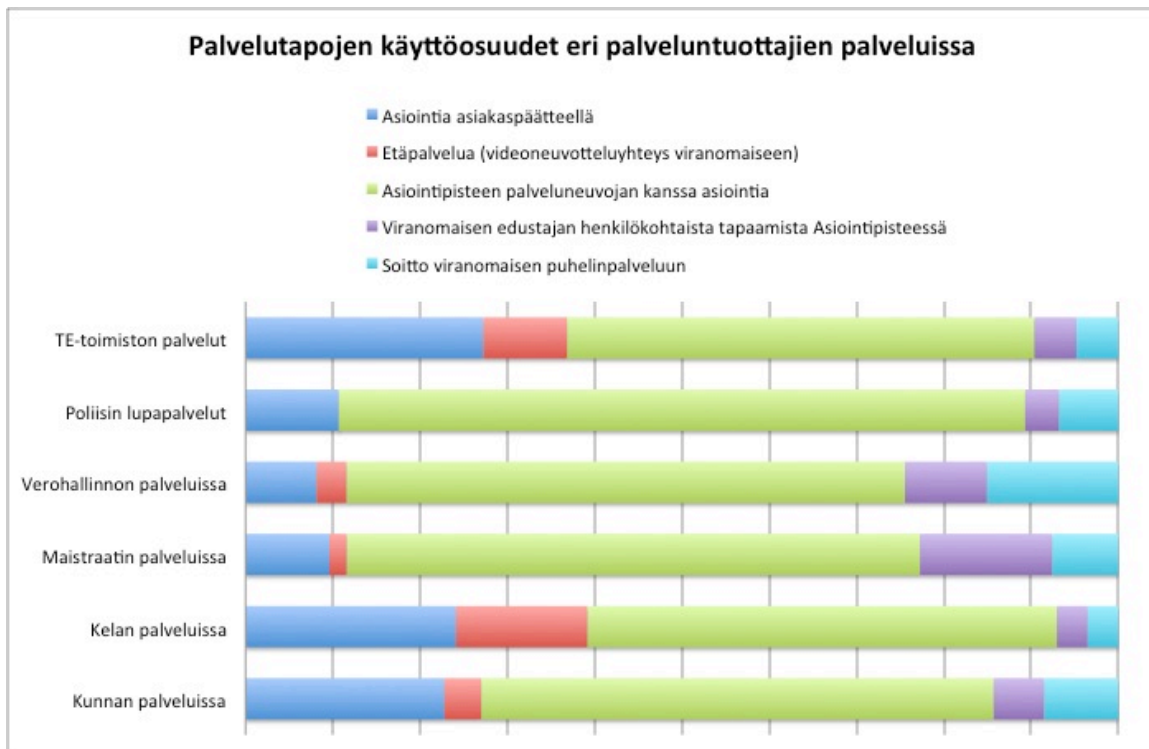
Niin ikään kyselyyn vastanneet olivat käyttäneet suhteessa vähemmän viranomaisen kanssa tapahtuva henkilökohtaista asiointia sekä Asiointipisteessä tapahtuvaa soittoa viranomaisen puhelinpalveluun. Tätä selittää se, että palveluneuvojat ovat yhdessä soittamisen sijaan usein opastaneet asiakasta siinä, mistä avun saa ja antaneet hänelle yhteysnumeron valtion palveluntuottajan palveluun, jolloin asiakkaat ovat myöhemmin omatoimisesti soittaneet asiakaspalvelunumeroon, eikä siten tätä ole koettu nimenomaisesti Asiointipisteen tarjoamaksi palveluksi tai myöskään jälkeinpäin arvioitu ja palattu siten puhelinpalvelun jälkeen asiakaspalautteen ääreen. Palvelunumeroon ohjaus on vastanneiden mielestä toiminut Asiointipisteessä pääosin hyvin, mutta verrattuna muihin palvelutapoihin täysin samaa mieltä väitteen kanssa olevien osuus on puhelinpalvelun osalta kuitenkin pienempi (35 %). Kuitenkin täysin samaa mieltä ja jokseenkin samaa mieltä väitteen kanssa on ollut 65 prosenttia vastaajista ja siten pääosin tyytyväinen saamaansa ohjaukseen. Tyytyväisimpiä asiakkaat ovat olleet palveluneuvojan kanssa asioinnin ohella henkilökohtaiseen asiointiin viranomaisen kanssa, johon 78 %:a vas-

taajista oli täysin tyytyväisiä. Tyytyväisimpiä vastaajat ovat olleet siten henkilökohtaiseen asiointiin joko palveluneuvojan tai viranomaisen oman edustajan kanssa.

Sähköisen asioinnin osuus näkyy asiakaspäätteiden käytön kautta toiseksi merkittävimpänä palvelutapana (22,9%) aineistossa. Tämän voidaan osaltaan ajatella tukevan myös pilottikuntien näkemystä siitä, että sähköisten palveluiden käyttöön opastaminen on yksi keskeinen tehtäväalue, jossa Asiointipisteet merkityksellistyvät. Asiointipisteissä asiakaspäätettä käyttivät melko tasapuolisesti kuitenkin kaikki käyttäjäryhmät iästä riippumatta. Suurin yksittäinen käyttäjäryhmä olivat 21–30-vuotiaat, joiden osuus oli 38,5 %:a asiakaspäätteiden käyttäjistä. Kuitenkin myös yli 50-vuotiaiden osuus asiakaspäätteiden käyttäjistä oli merkittävä 31,4 prosenttia.

66 %:a asiointipäätettä käyttäneistä oli myös tyytyväisiä asiointiin ja katsoivat sen toimineen hyvin ja vain 10 prosenttia vastaajista oli väitteen ”asiointi asiakaspäätteellä toimi hyvin” kanssa jokseenkin tai täysin eri mieltä. Paikkakuntakohtaisia eroja palvelutavoissa ei juurikaan aineistossa nouse esiin, ja kaikkialla palveluneuvojan kanssa asiointi on yleisen asiointitapa vaihdellen kuitenkin 60–81,8 %:n välillä riippuen paikkakunnasta. Oulun Kiimingissä palveluneuvojan kanssa asioinnin kanssa lähes yhtä yleistä on asiakaspäätteellä asiointi, mitä saattaa selittää yhtäältä pisteen yhteispalvelupistetausta ja asiakkaiden tottumukset asioida pisteessä niin asiakaspäätteellä kuin palveluneuvojankin luona, mutta myös pisteen kokonaisvastausten vähäinen määrä.

Kuvio 7 Asiointitavat palveluntuottajittain ristiintaulukoituna osoittaen eri palvelutapojen käyttöosuudet palveluntuottajien palveluissa.



Kuten kuvio 7 osoittaa, eri palvelutapojen käytössä on palveluntuottajittain jokin asteisia eroja, vaikkakin ne noudattelevat kokonaisuutena eri palvelutapojen yhteenlaskettuja käyttösuhteita. Eroja on erityisesti etäpalvelun sekä sähköisten palveluiden käytössä. Etäpalvelun käyttö on ollut asiakastiedon mukaan yleisintä TE-toimiston ja Kelan palveluissa, vastaavasti vähäisintä poliisin ja maistraatin palveluissa. Sähköinen asiointi on niin ikään yleisintä TE-toimiston ja Kelan palveluissa, mutta asiakkaiden mukaan myös kunnan palveluissa hieman yleisempää kuin muilla palveluntuottajilla. Kuntien haastatteluaineiston mukaan kuntien sähköisten palveluiden käyttö on kuitenkin vielä melko vähäistä ja niiden kehittäminen niin ikään vielä melko alkuvaiheessa, mistä johtuen niiden kehittäminen vaatisi lisää huomiota sekä resursointia. Tässä mielessä asiakasarvio on hieman eriävä kuntien sähköisten palveluiden käytön osalta kuntien omasta näkemyksestä. Tätä voi myös selittää se, että asiakkaat voivat mieltää myös tiedonhaun asiakaspäätteellä kunnan sähköiseksi palveluksi. Viranomaisen puhelinpalvelu on Verohallinnon palveluissa muita palveluntuottajia yleisempää. Vastaavasti maistraatin ja Verohallinnon palveluissa asiointi viranomaisen edustajan kanssa on ollut yleisempää kuin muilla palveluntuottajilla.

6.3 Kokemukset uuden toimintamallin toimivuudesta

Tämän kyselytutkimuksen yleiskuvaksi muodostui, että käyttäjät kokivat palvelujen toimivuuden ja laadun varsin hyvinä. Vastaajien palautteessa vaikutusta ei ollut juurikaan sillä, kenen palveluntuottajan tai toimipisteen palveluja he arvioivat. Mikkelin Asiointipisteessä asioineet mutta myös nuoremmat, alle 40-vuotiaat, olivat jonkin verran muita tyytymättömpiä useimpiin kyselyssä esitettyihin väittämiin. Tutkimuksen tulokset ovat kuitenkin hyvin saman suuntaisia kuin haastatteluaineistosta esiin nousevat näkemykset toimintamallin toimivuudesta sekä valtiovarainministeriö sisäisen arvioinnin raportin muut tulokset. Laatutekijöinä kyselylomakkeessa arvioitiin palvelun ystävällisyyttä ja asiantuntevuutta, asioinnin nopeutta ja asiakkaan tarpeisiin vastaavuutta sekä toimintamallin osalta myös toimipaikkaan liittyviä laatutekijöitä, kuten Asiointipisteen saavutettavuus, opasteiden selkeys sekä aukioloaikojen ja tilojen toimivuus.

Yksittäisistä laatutekijöistä käyttäjät olivat tyytyväisimpiä Asiointipisteiden asiakaspalveluun ja sen ystävällisyyteen. Kriittisimmin asiakkaat olivat arvioineet Asiointipisteiden palveluiden vastaavuutta omaan palvelutarpeeseensa. Tätä selittävät avointen palautteiden perusteella muun muassa se, että palveluiden saannin on koettu muutamissa tapauksissa vaikeutuneen valtion palveluntuottajien poistuessa paikkakunnalta, esimerkiksi yrityspalveluiden osalta Verohallinnon ja maistraatin toimipisteiden puuttumisen on koettu hidastavan yritystoiminnan harjoittamista. Tästä huolimatta palveluiden vastaavuudesta omiin palvelutarpeisiin kiittävää palautetta oli kuitenkin antanut suuri osa eli 64,7 prosenttia asiakkaista.

Asiointipisteissä saadun asiakaspalvelun asiantuntevuuteen käyttäjät olivat niin ikään tyytyväisiä ja 75,4 %:a vastanneista oli väitteen kanssa täysin samaa mieltä. Käyttäjien mielestä Asiointipisteen asiointinopeudessa ei ollut merkittäviä toimipiste- tai toimijakohtaisia eroja, mutta hieman enemmän hajontaa kuin muilla paikkakunnilla esiintyi Mikkelin asiointipisteessä, joka kuitenkin on selitettävissä myös isommilla asiakasmäärillä. Tyytymättömiä asiakaspalvelun nopeuteen oltiin maistraatin, Verohallinnon ja TE-toimiston palveluiden osalta, mutta näissäkin tyytymättömyys palvelunopeuteen oli suhteellisen vähäistä.

Asiointipisteen saavutettavuuteen asiakkaat olivat niin ikään tyytyväisiä, vaikkakin pieniä eroja eri paikkakuntien välillä voitiin havaita (Taulukko 3), voidaan yleisesti katsoen sanoa asiakkaiden olleen tyytyväisiä (71,2%) Asiointipisteiden sijaintiin.

Taulukko 3 Asiakkaiden pilottikuntakohtainen kokemus asiointipisteen saavutettavuudesta vastaajittain.

		Mikkeli	Oulu, Kiiminki	Parainen	Pelkosenniemi	Saarijärvi
Asiointipiste on helposti saavutettavissa (hyvä sijainti, hyvät liikenneyhteydet, esteetön kulku tiloihin)	Täysin eri mieltä	12	0	1	0	5
	Jokseenkin eri mieltä	3	0	1	0	1
	Osin samaa, osin eri mieltä	8	0	1	0	5
	Jokseenkin samaa mieltä	10	2	5	4	13
	Täysin samaa mieltä	46	18	25	26	71
	Ei kokemusta tästä	1	0	0	0	2
	N	80	20	33	30	97

Hieman tyytymättömämpiä väitteen kanssa olivat ne vastaajat, jotka saapuivat asioimaan pidemmän etäisyyden päästä kuin ne, joilla asiointimatka oli lyhyempi. Asiointipisteet sijaitsivat kuitenkin sellaisilla paikoilla, joiden voidaan olettaa olleen viranomaisasioinnille asiakkaiden näkökulmasta tuttuja, sillä Asiointipisteet toimivat pilottikunnissa joko kunnan nykyisellä virastotalolla, sen välittömässä läheisyydessä tai Kiimingin Asiointipisteen osalta kuntaliitoksen myötä kunnan entisen virastotalon tiloissa. Näin ollen Asiointipisteiden voidaan nähdä sijainneen kuitenkin viranomaisasioinnille melko luontaisilla paikoilla. Tämän voidaan ajatella olevan myös jatkoon kannalta sopiva Asiointipisteiden toimitilojen sijoittelutapa ja asiakasvirtojen luontainen solmukohta sekä vastaajien mukaan myös suhteellisen helposti saavutettavissa oleva paikka.

Löydettävyyys pisteisiin riippuu kuitenkin myös opasteiden selkeydestä, joiden arvioinnissa asiakkaat olivat hieman kriittisempiä. Vain 54 %:a käyttäjistä oli täysin samaa mieltä väitteen kanssa siitä, että Asiointipisteen opasteet olivat selkeät. Osin tätä tyytymättömyyttä saattavat selittää tekijät, kuten Asiointipisteen tilojen muuttuminen tai tiloissa tehdyt remontit pilotin aikana, esimerkiksi Saarijärven piste muutti pilotin aikana kaupungin virastotalon alakertaan sekä esimerkiksi havainnointipäivänä, jolloin Asiakaspalautetta kerättiin tehostetusti Mikkelissä oli käynnissä aulatilin remontti, mistä johtuen pääsisäänkäynti oli tilapäisesti suljettu ja

käynti oli ohjattu rakennuksen takakautta myös Asiointipisteen tiloihin. Nämä tekijät eivät kuitenkaan yksin selitä asiakkaiden hieman heikompaan tyytyväisyyttä opasteisiin. Vaikka täysin tyytymättömiä opasteisiin asiakkaista oli vain 6,5 %:a, on opasteiden toimivuuteen: näkyvyyteen ja sijoitteluun syytä kiinnittää myös tulevassa toimintamallityössä huomiota, palvelutarjottimen ja tarvevastaavuuden kehittämisen ohella.

Asiointipisteiden toimitiloihin oltiin kuitenkin yleisesti tyytyväisiä ja ne koettiin toimiviksi (62,5 % täysin samaa mieltä). Ottaen huomioon sekä täysin samaa mieltä että jokseenkin samaa mieltä olevat vastaajat, tyytyväisimpiä asiakkaat olivat toimitiloihin Pelkosenniemen ja Saarijärvellä. Myös toimipisteiden aukioloajat koettiin pääosin itselle sopiviksi ja toimiviksi, eikä tässä ollut merkittäviä toimipistekohtaisia eroja.

6.4 Yhteenvetoa asiakaskyselyn tuloksista ja avoimesta palautteesta

Tässä luvussa esitetään asiakaskyselyn kokonaistyytyväisyyteen liittyvät tulokset sekä arviot siitä, miten asiakaskyselyn tulosten, niin numeerisen tiedon kuin avoimen sanallisen palautteen, perusteella toimintamallissa ja Asiointipisteen palvelussa on onnistuttu.

Kyselyn perusteella voidaan asiakkaiden sanoa olevan tyytyväisiä Asiointipisteen toimintaan pääosin kaikkien laatutekijöiden valossa. Toisin sanoen he ovat tyytyväisiä pisteiden toimintaan ja toimintamalliin niin palvelunlaadun (ystävällisyys, asiantuntevuus, nopeus, oman asian hoituminen) kuin toimitilojen (saavutettavuus, tilojen ja aukioloaikojen sopivuus) toimivuuden osalta. Vaikka käyttäjät eivät olleet täysin tyytyväisiä opasteisiin tai asiointipisteiden palveluvalikoiman vastaavuuteen omien palvelutarpeiden kanssa, ja antoivat näille kriittisimmät palautteet, ei näidenkään laatua voida pitää kyselyn perusteella huonona. Näiden laadunarvioinnin osa-alueiden tyytyväisyyden ohella asiakkaat kokevat, että Asiointipiste pääosin (62% täysin samaa mieltä) myös helpottaa viranomaisasiointia (kuviot 8).

Kuvio 8 Asiakkaiden kokemus Asiointipisteistä viranomaisasioinnin helpottajina.



Ristiintaulukoitaessa kysymys palveluntuottajittain voidaan sanoa, että tyytymättömmimmän kysymykseen ovat suhtautuneet maistraatin ja Verohallinnon palveluissa asioineet henkilöt. Tämän voidaan kuitenkin nähdä liittyvän myös aiemmin esitettyihin kokemuksiin palvelunopeudesta kyseisten palveluntuottajien osalta. Lisäksi osalla paikkakunnista esimerkiksi Mikkelissä ja Paraisilla juuri Verohallinnon ja maistraatin toimipisteet suljettiin Asiointipisteiden avautuessa, mikä näkyi myös haastatteluaineiston perusteella siinä, että osa asiakkaista olivat hieman pettyneitä palvelumuutokseen ja palveluntuottajien omien palvelupisteiden sulkemiseen. Vaikka kyse ei tässä ollutkaan pettymyksestä itse Asiointipisteeseen, on tämä saattanut kuitenkin vaikuttaa ylläesitetyn kyselytuloksen taustalla. Eniten samaa mieltä asiakkaat olivat siitä, että Asiointipisteiden helpottavat viranomaisasiointia erityisesti poliisin (91%) ja Kelan (78%) palveluiden osalta. Toisaalta on myös huomioitava, että kyselyyn vastanneiden osalta vähiten palvelutapahtumia on juuri poliisin ja Kelan palveluissa.

Asiointipisteissä saatuun palveluun kokonaisuudessaan asiakkaat olivat varsin tyytyväisiä, sillä kolme neljäsosaa (75,4 %) asiakkaista oli täysin samaa mieltä väitteen kanssa ja vain 4,6 %:a täysin eri mieltä. Asiointipiste-toimintamallin voidaan siten nähdä asiakkaiden näkökulmasta toimivan kokonaisuutena kiittävästi ja vastaavan asiakkaiden palveluodotuksia. Kaikkien laatutekijöiden arvioinneissa tyytymättömien, täysin eri mieltä olevien, vastaajien osuus oli pienempi kuin 10 %:a. Tyytymättömmimpiä asiakkaat olivat Asiointipisteiden palveluvalikoi-

man tarvestaavuuteen, viranomaisasioiden helpottumiseen sekä opasteiden selkeyteen. Asiointipisteiden palveluita käyttäisi kuitenkin uudelleen jopa 95,9 %:a asiakkaista. Tätä kokonaispalveluun tyytyväisten (75,4%) ja uudelleen palvelua käyttävien (95,9%) erotusta voidaan selittää paitsi kysymysvaihtoehtojen erilaisuudella, toisessa kysymyksessä esitettyyn väitteeseen oli mahdollista vastata asteikolla 1–5 (täysin samaa mieltä – täysin eri mieltä), kun taas kysymykseen käyttäisittekö Asiointipisteen palvelua uudelleen vastausvaihtoehdot olivat ”kyllä” tai ”ei”. Lisäksi lomakkeen avoimesta palautteesta, johon noin joka kolmas vastaaja vastasi, nousee esiin, että osa käyttäisi palvelua uudelleen myös ainoastaan sen takia, ettei paikkakunnalla oli viranomaisasiointiin juuri muita vaihtoehtoja valtion palveluntuottajien omien toimipisteiden puuttuessa paikkakunnalta:

”On käytettävä kun ei muuta ole.”

”Käyttäisin Asiointipisteen palveluja uudelleen, koska tämä on _ainoa_ [...] palvelu, eli on siis pakko”

”Eri palvelujen asiakasneuvoja voisi olla tavattavissa aina aukioloaikoina. Esim. nyt kun olisin tarvinnut työvoimaneuvojaa, ei sellaista ollut tavattavissa.”

Merkittävää on myös se, että ne joiden etäisyys asiointipisteeseen oli yli 20 kilometriä, asioivat harvoin (ei koskaan) viranomaispalveluissa tai olivat käyttäneet Verohallinnon tai maistraatin palveluja suhtautuivat Asiointipisteessä asiointiin uudelleen kriittisemmin kuin muut vastaajat. Toisaalta kyselyn avoimeen kohtaan tulleista palautteista sekä kyselyn kokonaistuloksesta voidaan kuitenkin tulkita, että vastaajista monet ovat varsin tyytyväisiä Asiointipisteisiin ja siellä saamaansa palveluun.

Suuri osa avoimesta palautteesta oli positiivista palautetta, joka nosti esiin erityisesti niitä toimintamallin ja palvelun osatekijöitä, joiden ansiosta asiakkaat ovat olleet tyytyväisiä Asiointipiste-toimintamalliin ja siellä saatuun palveluun, asiakaskyselyn kokonaiskuvan osoittamalla tavalla. Erityisesti seuraavia laatuosatekijöitä kommentoitiin, saavutettavuus, henkilökohtainen palveluneuvonta sekä asiakaspalvelun ystävällisyys ja ammattitaitoisuus.

”Hyvä kun tällainen mahdollisuus on olemassa ettei tarvitse lähteä kauemmas asioi[l]le”

” Tosi tärkeä että voi hoitaa asiat henkilökohtaisesti kotipaikkakunnalla”

Se, miksi asiakkaat kokevat Asiointipisteet tärkeiksi ja hyviksi toimintamalleiksi korostuu erityisesti palveluiden saattavuutta ilmentävien tekijöiden kautta. Kohtuullinen etäisyys palveluihin on yksi keskeinen asia, jota asiakkaat arvostavat ja joka koetaan tärkeäksi myös kunnallishallinnon tasolla, kuten pilottikuntien haastatteluissakin nousee esiin. Myös muiden palveluiden heikentynyt saatavuus niin toimijoiden toimipaikkojen vähenemisestä kuin heikentyneiden aukioloaikojen takia koetaan yhtenä Asiointipisteen tarpeeseen keskeisesti vaikuttavana tekijänä myös asiakkaiden taholla.

”Hyvä, että jossain saa palvelua kun kaikki toimistot lakkautetaan tai aukioloajat ovat vaikeutuneet”

Toisaalta myös verkkoasioinnin haastavuus tietyissä tapauksissa koetaan yhtenä keskeisenä syynä sille, miksi Asiointipisteet ja niissä saatava henkilökohtainen palvelu on asiakasnäkökulmasta tärkeä.

”Koska palvelupiste eri paikoissa ovat vähentyneet. Tällainen asiointipiste on tosi tarpeellinen. Kaikkia asioita ei mielestäni voi hoitaa netissä”

” Tosi tärkeä on saada joskus kasvotusten viranomaisia ja neuvoja kiinni. Järki menisi jos vaan usein epäselvien nettipalvelujen kautta asioimaan ja puhelimella jonottamaan”

Monet asiakkaista, kuten kysely tuloksetkin osoittavat, ovat myös avoimen palautteen perusteella tyytyväisiä toimintamalliin sekä siellä saatuun henkilökohtaiseen palveluun, jota he pitävät myös tärkeänä palvelumuotona verkkopalveluiden ohella. Asiointipisteiden roolin yhtenä sähköisten palveluiden käytön mahdollistajana sekä palveluiden käyttöön opastamisessa voidaan sekä haastatteluaineiston että palvelunkäyttäjien kokemusten valossa kuitenkin ajatella olevan kokonaisuuden kannalta olennainen. Asiointipisteissä voidaan madaltaa kynnystä käyttää sähköisiä palveluita ja avustaa sekä iäkkäämpiä että nuorempia asiakkaita palveluiden käytössä, jotka asiakaspäätteitä Asiointipisteisiin tulevat käyttämään. Näin ollen Asiointipisteillä voidaan ajatella myös olevan oma roolinsa valtion palveluntuottajien sähköisten palveluiden palvelutuotantoketjussa, ainakin sähköisten palvelujen käytön alkuvaiheessa.

Tämä yhteys tulisi jatkossa hahmottaa aiempaa paremmin ja kehittää sähköisiä palveluita vahvemmin yhteistyössä sekä toisilta toimijoilta oppien esimerkiksi nk. parhaiden käytäntöjen soveltamisen avulla sekä palvelutuotantoketjujen yhteenliittymisen laaja-alaisella hahmottamisella siten, että Asiointipisteet nähdään yhtenä luonnollisena osana kaikkien palveluntuotta-

jien palvelutarjontaa ja –ketjua, eikä niistä irrallisena. Tärkeää olisi kehittää siis Asiointipisteiden roolin tunnistamista myös osana kaikkien palveluntuottajien omia palveluprosesseja erityisesti siten, ettei Asiointipisteissä ja palveluntuottajien erityisesti valtion palveluntuottajien puolella tehdä päällekkäistä asiakaspalvelutyötä, vaan Asiointipisteiden rooli nimenomaisesti palveluprosessin ja asioille vireille saattamisen edistäjänä toteutuu myös käytännössä jouhevien palveluprosessien kautta sekä yhtenäisempien palveluntuottajien toimintatapojen avulla.

Kuten kysely osoittaa, suuri osa asiakkaista on siis tyytyväisiä Asiointipisteessä saamaansa palveluun ja arvostaa erityisesti henkilökohtaista asiakaspalvelua niin palveluneuvojan kuin viranomaisen oman edustajan kanssa.

”Saamani palvelut asiallisesti ystävällisiä - asiakasta kuuntelevia ja ohjaavia.”

” Kaikin puolin toimiva ja muodollisesti pätevä henkilökunta ”

Vaikka osa asiakkaista kokee Asiointipisteissä palvelun ainoana vaihtoehtonaan, voidaan kyselyn valossa katsoa Asiointipiste-toimintamallin olevan suurimman osan mielestä toimiva ja palvelun olevan hyvää. Osin tyytymättömyyttä voidaan selittää myös haastatteluaineistossa esiin nousen näkökulman kautta sillä, että asiakkaat ovat saattaneet odottaa saavansa Asiointipisteestä samaa palvelua kuin juuri ovensa sulkeneista ja paikkakunnalta poistuneista valtion palveluntuottajien omista toimipisteistä olisi saanut, toisin sanoen substanssineuvontaa. Tämä epätieto substanssipalveluiden puuttumisesta Asiointipisteissä on pilottikuntien haastattelujen perusteella aiheuttanut pettymystä asiakkaissa, mikä saattaa osaltaan näkyä myös kyselyaineistossa. Koska tarkempia yksityiskohtaisia tietoja siitä, mihin asiakkaat nimenomaisesti ovat olleet pettyneitä ei ole tässä kyselyssä kartoitettu, ei kuitenkaan voida tehdä yksinomaan haastattelujen perusteella johtopäätöksiä siitä, mihin tyytymättömyys liittyy.

Jatkossa olisi kuitenkin merkityksellistä kiinnittää huomiota myös niihin asiakkaisiin, jotka kokevat palveluiden saatavuuden heikentyneen sekä kokevat tulleen pettyneiksi palvelutarjontaan. Näin ollen esimerkiksi aiempaa vahvemman markkinoinnin keinoin tulisi pyrkiä selvittämään asiakkaille, millaista palvelutapaa Asiointipisteet edustavat. Siten asiakkailta olisi selkeämpi kuva siitä, millaisia palveluita Asiointipisteessä on tarjolla. Vaikka markkinointia on myös haastatteluaineiston perusteella tehty ja viety määrätietoisesti eteenpäin, on aineiston perusteella uuden toimintamallin sisältöön (mm. substanssipalveluiden puuttumiseen) sekä

osalla paikkakunnista myös aiemman yhteispalvelun ja uuden toimintamallin välisiin eroihin kiinnitettävä asiakkaille annettavassa tiedossa vielä jatkossa lisähuomiota. Lisäksi asiakaspalautteen perusteella yksityiskohtana palveluista, joita Asiointipisteissä toivottiin voitavan hoitaa jatkossa sujuvammin olivat yrityksille suunnatut palvelut ja niiden sujuvuus. Palveluneuvojan kanssa asiointiin, palvelun ystävällisyyteen ja asiantuntevuuteen asiakkaat olivat kuitenkin erityisen tyytyväisiä. Tämän voidaan osaltaan nähdä liittyvän myös haastatteluaineistossa esiin nousevaan näkökulmaan siitä, että palveluneuvojien koulutuksessa ja sen sisällöissä on pääosin onnistuttu kiireisestä aikataulusta huolimatta hyvin. Lisäksi myös useiden pilottikuntien palveluneuvojien kokemuksen nähdään vaikuttavan haastatteluaineiston perusteella palvelun sujuvuuden ja asiantuntemuksen taustalla.

Asiakkaat olivat tyytyväisiä myös etäpalveluun, mutta etäpalvelun vähäinen käyttö nostaa jatkoon kannalta kysymyksen siitä, miten palvelua saataisiin lisättyä ja nostettua käyttömääriä. Tässä huomiota olisi pilottikuntahaastatteluaineiston perusteella syytä kiinnittää erityisesti etäpalvelun markkinointiin asiakastietoisuuden lisäämiseksi sekä palveluntarjoajien valmiu- teen etäpalvelun tarjonnassa, siten kuin myös HALKE on asiasta linjannut. Etäpalvelun lisäämiseksi myös yhteyksien tekninen toimivuus tulee taata. Eri palvelutavoista tyytymättö- mimpiä asiakkaat olivat puhelinpalveluun ohjaukseen, mutta pääosin asiakkaat olivat kuitenkin varsin tyytyväisiä kaikkiin palvelutapoihin. Puhelinpalveluun ohjaukseen tyytymät- tömyyttä saattaisi kuitenkin olla mielekäästä selvittää tarkemmin palveluprosessin sujuvoitta- miseksi. Kokonaisuudessaan asiointipisteen toimitilat ja aukioloajat koettiin hyviksi. Pääosin myös opasteet, joiden osalta kuitenkin asiakkaat olivat hieman kriittisempiä. Näin ollen opas- teiden näkyvyyteen ja selkeyteen voisi asiakaskyselyn perusteella kiinnittää jatkossa enem- män huomiota.

7 Johtopäätökset ja havainnot toimintamallin kehittämistarpeista

Työn lopuksi sidotaan empiirisen osan tutkimustuloksia lähemmin yhteen työn teoreettisen viitekehyksen kanssa tarkastellen tuloksia laajemmin juuri tutkimusongelman näkökulmasta (luku 7.1). Lisäksi luvussa 7.2 eri aineistojen havaintojen luotettavuutta pyritään myös vielä lisäämään tutkimuksen luotettavuutta ja samalla myös parantamaan toimintamallin kokonaisarviota vertaamalla tutkimuksen tuloksia lyhyesti pilotin sisäisen arvioinnin raporttien tuloksiin. Näin ollen tutkimuksen lopuksi esitetään eri aineistojen kontribuutiona paitsi jatkotoimenpide-ehdotuksia tarkasteltavalle toimintamallille myös teorian ja empirian synteessinä näkemys siitä, millaiseen hallinnon kehittämisen diskurssiin poikkihallinnollisen yhteistyön lisäämisen ja asiakasnäkökulman korostamisen tematiikka kiinnittyy, ja mitä haasteita tällaiselle kehittämistyölle tutkimustulosten perusteella voidaan nähdä olevan olemassa.

Työn lopuksi siis arvioidaan lyhyesti tutkimuskysymyksiin saatuja vastauksia ja sidotaan niitä yhteen työn teoreettisen viitekehyksen kanssa. Tutkimustulosten perusteella voidaankin sanoa, että hallinnon kehittämisen, asiakasnäkökulman soveltamisen ja poikkihallinnollisen yhteistyön lisäämisen välinen dynamiikka ei ole täysin ongelmaton, vaan näiden näkökulmien yhteensovittaminen sisältää myös keskeisiä haasteita, jotka kiinnittyvät aiemmin kuvattuun hallinnon uudistamiskeskusteluun sekä erityisesti organisaatiokeskeisestä hallinnon sekä päätöksentekoprosessien uudistamiseen liittyviin kysymyksiin (mm. 6 et al. 2002; McQuaid 2010; Huxham 1996; Himmelman 1996; Osborne 2010; Klijn 2008). Aiempaa asiakaslähtöisemmän ja hallinnonalarajat ylittävän hallinnon kehittämisen haasteina voidaan tulosten perusteella sanoa olevan erityisesti rakenteellisten, organisaatiokulttuuristen ja toiminnallisten tekijöiden. Vaikka empiirinen tapaustarkastelu osoittaa tällaisia haasteita ilmenevän myös käytännöntason toiminnassa, on pilotoinnin tulosten perusteella kuitenkin samanaikaisesti olemassa myös melko selkeä jaettu näkemys siitä, että tällaista poikkihallinnollista yhteistyötä tarvitaan, jotta hallintoa voidaan kehittää aiempaa asiakaslähtöisemmäksi.

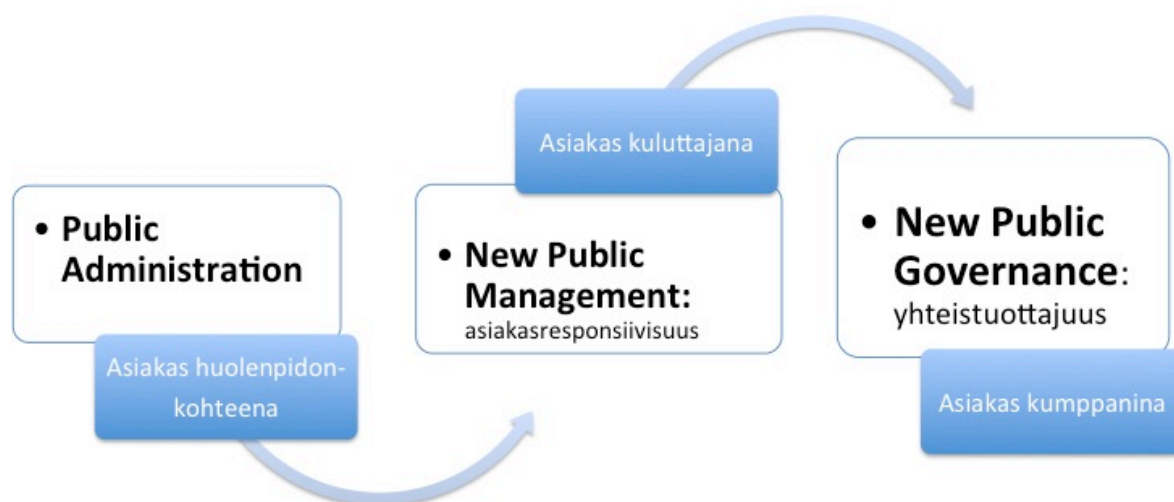
7.1 Asiakasnäkökulma ja poikkihallinnollinen yhteistyö hallinnon kehittämisessä

Juuri sisällönanalyysin avulla esitettyjä tutkimushavaintoja on mahdollista rinnastaa jo olemassa olevaan tietoon asiakasresponsiivisuuden ja toimijoiden välisen yhteistyön kehittämi-

sestä julkisella sektorilla, jolloin tutkimusteoria toimii Eskolan ja Suorannan (2008, 83) esittämällä tavalla välineenä aineiston tulkintojen tieteelliselle rakentamiselle. Siksi tarkoitukseni on seuraavaksi tarkastella aineistossa esiin nousevaa poikkihallinnollisen yhteistyön, asiakasnäkökulman ja hallinnon kehittämisen dynamiikkaa suhteessa olemassa olevaan tietoon hallinnon kehittämisestä, mutta myös suhteessa asiakasläheisyyden ja palveluajattelun muutoksen viitekehykseen ja siten luoda lopuksi kokonaisvaltaisempi käsitteellinen kuva siitä, mitä poikkihallinnollisuus asiakasnäkökulmana tässä yhteydessä tarkoittaa.

Jos tarkastelemme hallinnon kehittämistä hallintouudistusten näkökulmasta, voidaan asiakasnäkökulman integraatiopyrkimysten kehittymisen ajatella mukailevan myös laajempaa julkishallinnon johtamiseen kiinnittyvää teoreettista kehityskaarta. Siinä missä perinteinen hallinto (PA) on suhtautunut kansalaiseen ja tässä yhteydessä asiakkaaseen varsin yksiselitteisesti huolenpidon- ja julkisenvallan toiminnan kohteena, avautui uuden julkisjohtamisen (NPM) aikakauden myötä myös ajattelu asiakkaan ja kansalaisen roolista uudella tavalla. Asiakasresponsiivisuuden vaateiden myötä myös asiakkaan rooli muuttui yhä enemmän ensin kohti julkisten palveluiden kuluttajan roolia, mutta viime aikoina nähtävissä ja vähintäänkin pyrkimyksenä olleen paradigmanmuutoksen kautta myös yhä enemmän kohti holistisempaa hallintoajattelua ja siten myös holistisempaa asiakasnäkökulmaa: toisin sanoen aiempaa vahvemmin asiakkaan kumppanuutta korostavaa roolia (Kuvio 9).

Kuvio 9 Hallintoteoreettisten suuntien ja asiakaslähtöisyysskeskustelun näkemysten yhteneväinen kehityskaari rinnakkain kuvattuna: hallinnon ja asiakkuuden suhde hallinnon kehittämisessä.



Kuten aineistossakin nousee esiin, varsin usein julkisella sektorilla on vielä nähtävissä hallinnonalakohtaiseen traditioon nojaavat toimintatavat ja niistä kumpuavat näkökulmat hallinnon kehittämisen lähtökohdista, jotka näyttäytyvät tällöin niin asiakasnäkökulmasta kuin poikkihallinnollisen yhteistyön näkökulmasta varsin organisaatiokeskeisinä toiminnan kehittämisen lähtökohtina. Tällöin toiminnan kehittämisen nähdään kiinnittyvän ennen kaikkea organisaation tarpeista kumpuavien tekijöiden muokkaamiseen, kuten tässä yhteydessä toimitilojen vähentämiseen ja omien strategioiden mukaisten palvelukanavien kehittämiseen, sen sijaan, että asiakastarpeet olisivat aidosti kehitystyön keskiössä. Vaikka taloudelliset tekijät ohjaavat hallinnon kehittämistä ja korostuvat etenkin tämän hetken taloudellisessa tilanteessa julkisen sektorin säästöpainneiden kautta, on kuitenkin havaittavissa myös selkeä paradigman muutos niin teoria kuin empiriankin tasolla siinä, että aiempaa asiakaslähtöisemmän toiminnan nähdään niin kuntien kuin valtionhallinnonkin tasolla mahdollistavan myös kokonaistaloudellisempia ratkaisuja, ei vain asiakkaiden tarpeiden ja ajatusten kuuntelemisen ja integroimisen kautta osaksi omaa toimintaa, vaan kuten tapausesimerkki osoittaa ennen kaikkea poikkihallinnollisen yhteistyön kautta saavutetulla kevyemmällä palvelurakenteella, jossa parhaimmillaan myös päällekkäiset toiminnot ja rakenteet voidaan purkaa, mutta samalla parantaa myös julkisten palveluiden asiakasrajapinnassa tapahtuvaa palvelua. Selkeä tahtotilan muutos toimintakulttuurin muokkaamiselle asiakasläheisemmäksi on havaittavissa yhtäältä strategisella tasolla esimerkiksi julkishallinnon asiakkuusstrategian linjausten perusteella, toisaalta myös operatiivisella tasolla, kuten hankkeen pilotointi osoittaa. Tämän lisäksi voidaan myös empiiristen havaintojen perusteella todeta, että holistisen hallinnan mukainen ajattelu hallinnon toimintojen fragementaarisuuden purkamisesta on mahdollista saavuttaa, jos ei vielä läpi koko hallinnon, ainakin ensiaskeleet sille on pyritty ottamaan Asiakaspalvelu2014-hankkeen myötä.

Kuten tutkimustulosten perusteella sekä teoreettisen viitekehyksen esiin nostamien näkökulmien perusteella voidaan sanoa, hallinnon kehittämisen, asiakasnäkökulman soveltamisen ja poikkihallinnollisen yhteistyön lisäämisen välinen dynamiikka ei ole kuitenkaan täysin ongelmaton, sillä, kuten empiirinen tapaustarkastelukin osoittaa, asiakaslähtöisten palvelumallien ja poikkihallinnolliseen yhteistyöhön nojaavan toiminnan kehittämisessä haasteina on paitsi toiminnalliset tekijät, kuten asiakaspalveluprosessien ja rahoituksen käytännön toteutus, myös rakenteelliset (muun muassa eri hallinnon tasojen ja -alojen yhteensovittamisen haasteet), mutta ennen kaikkea myös organisaatiokulttuuriset tekijät sekä loppukädessä myös työtä tekevien henkilöiden sitoutumiseen liittyvät kysymykset. Näiden yhteensovittaminen vie ai-

kaa ja vaatii työtä, mutta kuten tutkimustulokset osoittavat poikkihallinnolliseen asiakaslähtöiseen hallinnon kehittämiseen on kuitenkin myös olemassa pyrkimystä. Toimintamallin tulevaisuuden kannalta kyse on kuitenkin myös poliittisen tahtotilan asettamisesta.

7.2 Tutkimustulosten perusteella esitettävät jatkosuositukset

Jos arvioimme työn lopuksi vielä empiirisen osan aineiston avulla poikkihallinnollista yhteistyötä ja asiakaslähtöisyyttä ilmentävän Asiointipiste-toimintamallin kehittämistarpeita, ottaen samalla huomioon myös pilotin aikaisen sisäisen arvioinnin raportoinnin tiedot, voidaan todeta, että niissä kaikissa korostuu varsin yhteneväisesti tietyt myös poikkihallinnollisen yhteistyön ja asiakaslähtöisyyden integraation haasteita kuvaavat pullonkaulatekijät. Asiointipiste-toimintamallin ja samalla valtionhallinnon yhtenäisen asiakaspalvelun kehittämisen kannalta olennaista on jatkossa kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin pilotoinnin arvioinnissa tehtyihin havaintoihin, joista keskeisimpänä esiin nousee yhteistyön sujuvuuden turvaaminen ja lisääminen paitsi eri hallinnonalojen välillä, erityisesti valtionhallinnon organisaatioiden eri tasojen välillä siten, että operatiivinen toiminta on sekä tiedonkulun että strategisen ohjauksen toimiessa paikallistasolla sujuvaa ja asiakaslähtöistä.

Yhteistyön koetaan olleen palveluntuottajien kanssa etenkin paikallisella tasolla pilottien myötä koko ajan parempaa ja pääosin alusta asti toimivaa, mutta eroja toimijoiden välillä nähtiin olevan myös melko paljon, mikä nousee esiin erityisesti haastatteluissa. Etenkin aluksi useissa kunnissa koettiin, ettei toimijoiden sitoutuminen ollut kaikilta osin täysin riittävää, mikä pääosin johtui palveluntuottajien Asiointipisteisiin sitoutumattomista linjavedoista omien palveluidensa kehittämisen osalta sekä toimijoiden organisaatioiden sisäisen viestinnän puutteesta. Pilotin aikana yhteistyön nähtiin kuitenkin parantuneen kaikkien toimijoiden kanssa niin paikallishallinnon kuin keskushallinnonkin tasolla, mutta yhä nähdään niin haastattelujen kuin sisäisen raportinkin perusteella tarvetta sille, että yhteistyötä tulee saada läpi palveluntuottaja organisaatioiden vielä paremmaksi ja erityisesti tiedonkulkua organisaatioiden sisällä parantaa etenkin uusien Asiointipisteiden perustamisvaiheessa. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota siihen, että palveluntuottajien kaikki organisaatiotasot ovat tietoisia Asiakaspalvelu2014-konseptista ja sen toimintakäytänteistä, kuten myös palveluntuottajien taholta huomautettiin sisäisten arviointiraporttien perusteella. Aiempaa paremmalle asiakastarpeiden huomioimiselle nähtiin siten tarvetta sekä kunnan että valtionpalveluntuottajien toimesta ja

korostettiin tätä kautta vielä parempaa ymmärrystä palveluprosessin kokonaisuudesta ja sen hahmottamista juuri asiakasnäkökulmasta. Haastatteluaineistossa nousee selvemmin esiin myös käsitys, jonka mukaan ruohonjuuritasolla suhde asiakkaaseen on palvelualttiutta korostava, mutta ylemmällä tasolla suhde asiakkuuteen ja kansalaiseen on vielä pilotin aikana ollut turhan organisaatiolähtöinen. Kuitenkin sekä valtion palveluntuottajat että kunnan edustajat kokevat aineistojen valossa, että asiakkaiden tarpeet tulisi huomioida aiempaa vahvemmin palveluprosesseja kehittämällä ja Asiointipisteiden roolia täsmentämällä. Erityisesti sisäisen arvioinnin raporteissa koettiin, että uusien asiakaspalvelupisteiden käynnistämiseen ja yhteistyölle on myös jatkossa oltava ohjaavan tahon, kuten valtiovarainministeriön, tuki, sillä kunnan omilla resursseilla ja pelkällä ohjeistuksella toimintaa ei pystytä vakiinnuttamaan ja käynnistämään tarvittavalla tavalla. Myös haastatteluaineistossa yhteistyötä arvioitaessa korostui ohjaavan tahon rooli ja keskeinen merkitys yhteistyön aikaansaamisessa sekä konsensuksen muodostamisessa toisin sanoen nk. oman hallinnonalaan keskittyvän orientaation hälventämisessä.

Toinen keskeinen kehittämisenäkökulma nousee esiin toimintojen ja prosessien yhdenmukaistamiseen liittyvistä kysymyksistä. Erityisesti kunnissa toivottiin yhtenäisempiä palvelu- ja toimintakäytäntöjä eri palveluntuottajien välille. Käytännössä tämä näkyy esimerkiksi sähköisten palveluiden neuvonnan eroissa eri palveluntuottajien välillä sekä etäpalveluyhteyden valmiuksissa. Sähköisissä palveluissa, kuten haastatteluissa ja sisäisen arvioinnin raporteissa todetaan, ei riitä vain asiakkaan ohjaaminen sähköiseen palveluun, vaan siihen liittyy koko palvelun suorittamisen tukeminen, mistä johtuen asiakaspalvelun mahdollistamiseksi palveluntuottajien tulisi sallia sähköisen asioinnin laajempi tukeminen Asiointipisteissä. Asiakas tulee pisteeseen, koska ei osaa käyttää itsenäisesti sähköisiä palveluja, jolloin sähköisen palveluprosessin tukemisen ja loppuunsaattamisen tarve yhdessä asiakkaan kanssa tulee tunnistaa kaikkien palveluntuottajien osalta ja myös huomioida hinnoittelussa. Nyt tuen antamisen mahdollistamisessa on eri käytäntöjä eri palveluntuottajilla. Lisäksi kunnissa toivotaan erityisesti etäpalveluyhteyksien käytänteiden yhdenmukaistamista eri palveluntuottajien välillä asiakaspalvelutilanteiden parantamiseksi ja sujuvoittamiseksi, mutta tällä on vaikutusta myös etäpalvelun käyttöasteen lisäämiseen. Lisäksi käytännössä tarvetta esimerkiksi laajemmalle veropalveluiden käytölle on koettu, mutta tätä varten palveluntuottajien tulisi kehittää etäpalveluaan, eli suunnitella etäpalveluna tarjottavia palveluita sekä siihen liittyviä käytäntöjä eteenpäin sekä parantaa ajanvarausmahdollisuuksia, mutta mieluummin vielä hyödyntää

enemmän non-stop tai online-etäpalvelumallia, jossa ajanvarauksen tarve vähenisi ja palvelut olisivat asiakkaalle paremmin saatavilla.

Kolmantena keskeisenä jatkotoimenpiteitä vaativana osa-alueena voidaan nähdä olevan rahoitusmallin kehittämisen. Tämä oli yksi kriittisimmin etenkin haastatteluaineistossa esiin nousut näkökulma, joka vaatii kuntien mielestä jatkotoimenpiteitä, jotta toimintamallia voidaan esittää lakisääteiseksi. Rahoitusta tulisikin aineiston valossa muuttaa kunnille tulevia kustannuksia ja asiointitapahtumia paremmin vastaavaksi, mikä tarkoittaa erityisesti sitä, että palvelutapahtumia vastaavien suoritteiden hintoja ja aikoja tulee tarkistaa asiointitilanteita ja todellisia kustannuksia paremmin vastaaviksi. Lisäksi suoritteiden hinnoittelu tulee yhdenmukaistaa, sillä kuten haastatteluista ja sisäisestä raportoinnista ilmenee eri palvelutapahtumien hinnoittelu on koettu kunnissa liian monimutkaiseksi ja hienojakoiseksi. Lisäksi käynnistämiskustannuksiin ja perusosan suuruuteen tulee tehdä tarkistuksia sekä kiinnittää huomiota laskutuksen yksinkertaistamiseen ja keventämiseen, kuten haastatteluissa nousi esiin, nykyinen laskutusmalli on koettu kunnissa jokseenkin raskaaksi, kalliiksi ja aikaa vieväksi. Näihin tekijöihin tulisi kiinnittää huomiota. Vaikka itse rahoitusmalli on kuitenkin suorite- ja perusosan osalta koettu toimivaksi, hinnoittelun osalta kunnissa nähdään muutostarpeita, niin tutkimuksen pilottikuntien haastattelujen kuin hankkeen sisäisen arvioinnin raporttienkin perusteella. Rahoituksen ohella myös muita ns. toiminnallisia haasteita pilotissa esiintyi, sillä tämän lisäksi aineistossa nousivat esiin tarpeet kehittää asiakaspalvelujärjestelmää ja palvelukorttien käytettävyyttä siten, että asiakastapahtuman kirjaaminen ei oli yhtä raskasta ja veisi aikaa asiakaspalvelulta. Tällaisiin toiminnallisiin haasteisiin pureutumisen voidaan nähdä olevan keskeistä paitsi hankkeen myös ylipäätään asiakaslähtöisen hallinnon kehittämisen ja poikkihallinnollisen yhteistyön esteiden purkamisen näkökulmasta.

Koska myös kuntien omilla palveluilla voidaan nähdä olevan keskeinen merkitys julkishallinnon asiakkaille, kuten myös Asiointipisteiden palveluiden käyttösuudet ja asiakaskyselyaineiston tulokset osoittavat, ei hallinnon kehittämistä ja asiakaslähtöisyyttä tarkasteltaessa tulisi unohtaa, vaan kuntien omaa palvelutarjontaa tulisi kehittää valtion sekä muiden sektorien palvelutarjonnan ohella, unohtamatta kuntien sähköisten palveluiden kehittämistä esimerkiksi osana Asiointipiste-toimintamallia. Näin ollen tärkeää on myös huomioida jatkossa se, että käytännöt eivät olisi yhtenäisiä ainoastaan valtion palveluntuottajien palveluiden osalta, vaan myös kunnan omien palveluiden osalta. Yleisesti kuntien edustajat pitivät kuntien välistä keskinäisen yhteistyön merkitystä pilottikunnissa varsin merkityksellisenä ja keskeise-

nä etenkin siltä osin, kun kunnissa ilmeni samankaltaisia ongelmia. Erityisesti parhaiden käytäntöjen (best practises) ja kokemusten vaihto koettiin merkityksellisenä pääosin kaikissa kunnissa. Vaikka aineistossa arviointiinkin Asiointipisteen toimintaan keskittyntä kuntienvälistä yhteistyötä, voisi tätä keskinäisen yhteistyön näkökulmaa hyödyntää myös laajemmin kuntien palvelutuotannon kehittämisessä, esimerkiksi sähköisten palveluiden kehittämisen ja sitä kautta myös kuntapalveluiden asiakaslähtöisyyden lisäämiseksi. Itse pilotinaikaiseen Kuntaliiton ohjaamaan kuntienväliseen keskinäiseen yhteistyöhön oltiin kuitenkin nykyisellään varsin tyytyväisiä ja se koettiin järkevänä myös jatkossa, mikäli toimintaverkko laajenee useisiin maakuntiin ja kuntiin. Siten kuntien vertaistuki ja nykyiset Kuntaliiton organisoimat tapaamiset tai vastaavasti nk. mentor-kuntatoiminta nähtiin hyödyllisenä jatkotyötä varten. Näin ollen voidaan toimivan julkishallinnon yhteistyön ja asiakasnäkökulman lisäämisen nähdä kiinnittyvän myös kuntien väliseen yhteistyöhön ja parhaiden käytäntöjen omaksumiseen oman palvelutoiminnan kehittämiseksi.

Kunnissa arvioidun toimintamallin vaikuttavuus on haastattelujen ja sisäisen raportoinnin tulosten perusteella koettu kuitenkin pääosin myönteisesti ja nähty Asiointipisteiden palvelevan asiakastarpeita etenkin siinä mielessä, että pilotoidun toimintamallin nähdään selvästi vähentäneen asiakkaan hallinnollista taakkaa, asioinnin helpottuessa ja monikanavaisten palvelutapojen sekä erityisesti henkilökohtaisen neuvonnan saatavuuden säilyessä kohtuullisen etäisyyden päässä asiakkaan asuinpaikasta. Asiointipisteissä tarjottavan neuvonnan ja asiakastuen rooli koetaan siten kunnissa erittäin merkitykselliseksi ja muiden palveluntuottajien palveluprosessia täydentäväksi tekijäksi, sillä asiakkaiden kyky selviytyä palvelun vireillepanosta ei aina vastaa muiden palveluntuottajien odotuksia, esimerkiksi sähköisten palvelujen käytössä, jossa henkilökohtaisen opastuksen merkitys on kunnissa koettu keskeiseksi. Näin ollen voidaan nähdä, että kunnissa tunnistetaan asiakkaiden tarpeet henkilökohtaiselle asioinnille, joka myös kyselyaineistossa korostuu. Kokonaisuudessaan Asiointipisteiden toiminnan voidaankin nähdä lähteneen tulosten valossa hyvin käyntiin ja toimintamallin tulleen eri laatuksiteoreiden valossa otetuksi myönteisesti vastaan myös asiakkaiden keskuudessa. Kehittämistyötä on pilotin aikana jatkettu esiin nousseiden tarpeiden perusteella, joten oletettavaa on, että toimintamallia voidaan tulevaisuudessa esittää yllä esitetyt jatkotoimenpiteet ja toimintamallin pilotoinnin pääosin myönteiset kokemukset huomioiden lakisääteiseksi toimintamalliksi, jonka avulla julkishallinnon palveluiden tasapuolinen saatavuus ja tasapuolinen palveluprosessin toimivuus voidaan asiakasnäkökulmasta katsottuna varmistaa mielekkäällä tavalla.

Kuntien kannalta merkityksellisintä Asiointipisteiden toiminnassa onkin niiden rooli kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisessä. Toisin sanoen, kun kuntien tehtävä on edistää asukaidensa hyvinvointia, nähdään tasapuolisten mahdollisuuksien turvaaminen palveluiden saantiin kunnissa mahdollistuvan erityisesti Asiointipisteiden avulla. Tämä korostuu tilanteissa, joissa valtion palveluntuottajien omat toimipisteet siirtyvät kauemmaksi kuntalaisista usein juuri kasvukeskuksiin tai isoihin keskuskuntiin. Kunnissa palvelumalli koetaan siitä huolimatta, että se tuo lakiehdotuksen tullessa hyväksytyksi myös uuden lakisääteiden tehtävän kunnille, kuntalaisten hyvinvoinnin ja palvelujen saannin näkökulmasta etenkin syrjäseuduilla hyvin tärkeänä.

Vaikka haastatteluaineistossa nousee esiin se, että yhtäältä kuntien lakisääteisten tehtävien lisäämistä pidetään kunnissa periaatteellisesti sekä nykyisessä taloustilanteessa haastavana ja toisaalta niin ikään ongelmallisena nähdään erityisesti kuntien elinvoimaisuuden kannalta se, että valtion omien palveluntuottajien toimipisteitä lakkautetaan ja siten työpaikkoja vähennetään alueelta, pidetään Asiointipisteitä ja yhtenäisen julkishallinnon asiakaspalvelumallia tästä huolimatta keskeisenä keinona turvata kuntalaisille ympäri maata yhdenvertaiset ja oikeudenmukaiset mahdollisuudet palveluiden saantiin. Siten osin ristiriitaisesta vaikutuksestaan huolimatta Asiointipisteitä ja niiden pilotteja pidetään kunnissa toimivina palvelumalleina, joiden myös nähdään onnistuessaan voivan tuovan pitkällä aikavälillä merkittävää kokonaistaloudellista säästöä julkisten palveluiden järjestämisessä.

Tämän nähdään kuitenkin edellyttävän sitä, että valtion palveluntuottajat myös integroivat Asiointipisteet aidosti osaksi omaa palvelutuotantoaan ja kehittävät omia palveluprosessejaan Asiointipisteet huomioiden. Tällöin Asiointipisteet ovat parhaimmillaan, kuten yksi haastattelusta totesi: ”[julkisen hallinnon] palveluiden supermarket” tai ostokeskus, jossa on kaikki, mitä asiakas tarvitsee. Tämä yksityisen sektorin näkökulma palvelutuotannosta on paitsi ilahduttava, tarkemmin ajateltuna myös varsin osuva ja tarkoituksenmukainen. Tarkoitushan lopulta on toimintamallin ja palvelupisteverkon avulla koota julkishallinnon palveluntuottajien palveluja yhden katon alle asiakkaiden tarpeita lähtökohtana pitäen siten, että yhdeltä luukulta on saatavissa kaikki. Tämä näkökulma tukee myös teoriaosassa esitettyjä näkemyksiä siitä, mitä hyötyjä poikkihallinnollinen yhteistyö ja aidon asiakasnäkökulman omaksuminen julkishallinnon palvelutuotannon uudelleen muotoilussa voi parhaimmillaan merkitä: parempia asiakaslähtöisiä palveluprosesseja, joiden avulla saadaan myös kokonaistaloudellista säästöä. Asiakkaille Asiointipisteet ovat mahdollisuus saavuttaa kaikki julkishallinnon ja tulevaisuu-

nessa mahdollisesti yhä enenevässä määrin myös kolmannen tai yksityisen sektorin palveluja vaivattomasti yhdestä paikasta, omista tarpeistaan käsin parasta palvelukanavaa käyttäen.

Asiointipisteille voidaan siten niin käyttäjien kuin haastatteluaineiston arvioiden perusteella nähdä olevan selkeä kysyntä. Käyttäjät ovat olleet pääosin tyytyväisiä toimintamalliin sekä Asiointipisteissä saamaansa palveluun, samoin palvelun järjestäjinä toimineet pilottikunnat. Toisin sanoen, Asiakaspalvelu2014-hankkeen pilotin, jossa tarkoituksena oli kerätä kokemuksia yhteisen asiakaspalvelun toimintamallista, palveluprosesseista, laitteista ja järjestelmistä, toimitiloista, rahoitusmallin toimivuudesta sekä asiakaskokemuksista ja yhteisen asiakaspalvelun vaikutuksista asiakkaisiin ja palveluntuottajiin (Valtiovarainministeriö 2014a, 25), voidaan niin asiakasnäkökulmasta kuin kunnan edustajien havaintojen perusteella sanoa onnistuneen varsin hyvin.

Vaikka Asiointipisteiden pilottien voidaan nähdä tulleen pilotoidussa muodossaan otetuksi varsin myönteisesti vastaan asiakkaiden ja kuntien edustajien keskuudessa, osoittaa empiirinen tapaustarkastelu kuitenkin vielä myös selkeitä kehittämistarpeita, jotka osaltaan kiinnittyvät edellisessä luvussa esitettyihin näkökulmiin hallinnon kehittämisen, poikkihallinnollisen yhteistyön ja asiakasnäkökulman yhteensovittamisen haasteista. Toimintamallissa poikkihallinnollinen yhteistyö rakentuu kahdella tavalla: yhtäältä kyse on kuntien ja valtion hallinnon välisestä yhteistyöstä toisaalta myös valtionhallinnon toimijoiden keskinäisestä yhteistyöstä asiakaspalveluprosessien uudistamisen ja Asiointipisteisiin sovittamisen kautta. Keskeisiä haasteita hallinnonalakeskeiseen traditioon ja organisaatiolähtöiseen hallinnon kehittämiseen nojaavan julkishallinnon muokkaamisessa aiempaa asiakasläheisemmäksi ja uutta holistisempaa hallintoa edustavaksi toiminnaksi ovat paitsi toiminnalliset tekijät, kuten esimerkiksi Asiakaspalvelu2014-hankkeen pilotin tapauksessa ovat asiakaspalveluprosessien ja rahoituksen käytännön toteutuksen haasteet. Tämän lisäksi myös rakenteelliset ja ennen kaikkea organisaatiokulttuuriset tekijät. Näiden yhteensovittaminen vie väistämättä aikaa ja vaatii työtä, mutta kuten tutkimustulokset osoittavat poikkihallinnolliseen asiakaslähtöiseen hallinnon kehittämiseen on kuitenkin olemassa pyrkimys, ja siinä voidaan onnistua selkeä poliittisen tahtotilan, ohjauksen ja toimintaan sitoutuneiden henkilöiden löytäessä toisensa. Kyse on tulosten perusteella siten niin toiminnallisten, rakenteellisten kuin kulttuuristenkin haasteiden voittamisesta ja yhteisen tahtotilan luomisesta.

Lähteet

- 6, P., Leat, D., Seltzer, K. & Stoker, G. (2002). Towards Holistic Governance. The New Reform Agenda. New York: Palgrave.
- Airaksinen, J. (2009) Hankala hallintouudistus. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Anttonen, A., Haveri, A., Lehto, J. & Palukka, H. (2012). Julkisen palvelun muutos tutkimuksen kohteena. Teoksessa: Anttonen, A., Haveri, A., Lehto, J. & Palukka, H. (toim.) *Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos* (11–16). Tampere: Tampere University Press
- Anttonen, A., Häikiö, L. & Valokivi, H. (2012). Vastuu, valinta ja osallistuminen sosiaalipalveluissa: vanhushoivapolitiikan muutos ja arkinen hoivavastuu. Teoksessa: Anttonen, A., Haveri, A., Lehto, J. & Palukka, H. (toim.) *Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos* (19–46). Tampere: Tampere University Press.
- Askim, J., Fimreite, A. L., Moseley, A. & Holm Pedersen, L. (2011). One-stop Shops for Social Welfare: The Adaptation of an Organizational Form in Three Countries. *Public Administration*, Vol. 89, No. 4, 1451–1468.
- Bent, S., Kernaghan, K. & Marson B.D. (1999). Innovation and Good Practices in Single-Window Service. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.
- Bäcklund, P. (2007). Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (2008). Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 8. painos. Tampere: Vastapaino.
- Etelälahti, P., Kiviniemi, M., Strömberg, E. & Vehkamäki, P. (2008). Valtionhallinnon perusteet. Helsinki: Edita Prima Oy & HAUS.
- Finn, D. (2000). Welfare to Work: The Local Dimension. *Journal of European Social Policy*, 10, 1, 43–57.
- Hakari, K. (2011). Tampereen toimintamalli ja uuden hallinnan mahdollisuudet. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4/11, 337–354.
- Hakari, K. (2013). Uusi julkinen hallinta – kuntien hallintouudistuksen kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Juvenes Print.
- Harisalo, R., Aarveaara, T., Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). Julkinen toiminta – julkinen politiikka. Tampere: Tampere University Press.

- Harjula, H. (2015). Hyvän hallinnon perusteet. [Verkkojulkaisu.] Helsinki: Kuntaliitto. <<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridiikka/paatoksenteko/Hyvan-hallinnon-perusteet/Sivut/default.aspx>> (Viitattu: 27.1.2015).
- Haveri, A. & Pehk, T. (2008). Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampere University Press.
- Haveri, A. & Airaksinen, J. (2012). Uudelleenskaalaus kunta- ja palvelurakenteissa. Teoksessa Anttonen, A., Haveri, A., Lehto, J. & Palukka, H. (toim.) *Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos* (305–334). Tampere: University Press.
- Heikkilä, T. (2004). Tilastollinen tutkimus. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Helander, N., Kujala, J., Lainelma, K. & Pennanen, M. (2013). Avaimia asiakasläheisyyteen. Uudistuva verkostomainen palveluliiketoiminta. Tampere: Tampere University Press.
- Hennala, L. (2011). Kuulla vai kuunnella – käyttäjää osallistavan palveluinnovoinnin lähestymistavan toteuttamisen haasteista julkisella sektorilla. Akateeminen väitöskirja. Lappeenranta: Digipaino.
- Himmelman, A.T. (1996). On the Theory and Practice of Transformational Collaboration: From Social Service to Social Justice. Teoksessa Huxham, C. (Edit.). *Creating Collaborative Advantage* (19–43). London: SAGE Publications Ltd.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2001). Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Helsinki University Press.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Saravaara, P. (2007). Tutki ja kirjoita. 13. painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Holopainen, M., Tenhunen, L. & Vuorinen, P. (2004). Tutkimusaineiston analysointi ja SPSS. Järvenpää: Yrityssanoma Oy.
- Holopainen, M. & Pulkkinen, P. (2013). Tilastolliset menetelmät. Helsinki: SanomaPro.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, Vol 69. Spring 1991, 3–19.
- Huxham, C. (Edit.) (1996). *Creating Collaborative Advantage*. London: SAGE Publications Ltd.
- Jäppinen, T. (2011). Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Acta-väitöskirja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kainu, M. (2010). Yhteispalvelututkimus 2010. Yhteispalvelu asiakkaiden, palveluneuvojien ja viranomaispäättäjien näkökulmasta. Helsinki: Kansaneläkelaitoksen tutkimusosasto.
- Kantola, A. (2002). Julkiset palvelut tienhaarassa. Teoksessa: Kantola, A. & Kautto, M. (2002). *Hyvinvoinnin valinnat. Suomen malli 2000-luvulla* (112–138). Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra. Helsinki: Edita Prima Oy.

- Karjalainen, V. & Vahtera, E. (toim.) (2000). Yhteiset asiakkaat ja aktiivinen yhteistoiminta. Katsaus hyviin käytäntöihin. STM, Työministeriö, Stakes. Jyväskylä: Gummerus.
- Kautto, M. (2002). Hyvinvoinnin valinnat. Teoksessa: Kantola, A. & Kautto, M. (2002). *Hyvinvoinnin valinnat. Suomen malli 2000-luvulla* (11–19). Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Kietäväinen, T. (2008). Uusi julkinen asiakaspalvelumalli. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Kiviniemi, M. (2011). Hyvän hallinnan käsite: analyysi osatekijöistä ja soveltamisen ongelmista. Teoksessa: Virtanen, T., Ahonen, P., Syväjärvi, A., Vartiainen, P., Vartola, J. & Vuori, J. (toim.) *Suomalainen hallinnon tutkimus. Mitä, mistä, minne?* (273–302). Tampere: Tampere University Press.
- Klijn, E.-H. (2008). Governance and Governance Networks in Europe. *Public Management Review*, Vol. 10, Issue 4, 505–525.
- Klijn, E.-H. (2010). Trust in Governance Networks: Looking for Conditions for Innovative Solutions and Outcomes. Teoksessa Osborne, S.P. (Edit.) *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (303–321). London: Routledge.
- Kork, A. (2013). Asiakkaalle parasta, mutta millä hinnalla? Teoksessa Sinervo, L.-M. (toim.) *Kunnat ja julkisten palvelujen tulevaisuus* (40). Seminaarikirja, 42. Kunnallistieteen päivät. Tampere: Kunnallistieteen yhdistys.
- Korpela, J. & Mäkitalo, R. (2008). Julkishallinto murroksessa. Rohkeutta ja vauhtia muutokseen. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Kortet, M. & Haveri, A. (1999). Yhteispalvelu ja sen kehittäminen. Yhteispalvelun arviointitutkimuksen loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisu. Lapin yliopisto. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Kubicek, H. & Hagen, M. (2000). One-Stop Government in Europe. Results from 11 National Surveys. Bremen: University of Bremen.
- Lehto, J., Anttonen, A., Haveri, A. & Palukka H. (2012). Julkisen palvelun muutos tutkimuksen kohteena. Teoksessa: Anttonen, A., Haveri, A., Lehto, J. & Palukka, H. (toim.) *Julksen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos* (11–16). Tampere: Tampere University Press.
- L 434/2003. Hallintolaki.
- L 802/1993. Laki julkisen hallinnon asiakaspalvelujen järjestämisestä yhteisissä palveluyksiköissä (kumottu).
- L 223/2007. Laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta.

- McQuaid, W. R. (2010). Theory of Organizational Partnerships: Partnership Advantages, Disadvantages and Success Factors. Teoksessa Osborne, S.P. (Edit.) *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (303–321). London: Routledge.
- Osborne, S.P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*. Vol. 8, Issue 3, 377–385.
- Osborne, S.P. (Edit.) (2010). The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. London: Routledge.
- Osborne, S.P. & Strokosch, K. (2013). It takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Service Management and Public Administration Perspective. *British Journal of Management*, Vol. 24, S31–S47.
- Pekonen, K. (1995). Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa. Hallinnon kehittämiskeskus.
- Pestoff, V. & Brandsen, T. (2010). Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-production and Innovation? Teoksessa: Osborne, S.P. (Edit.) *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (223–236). London: Routledge
- Peters, B.G. (2002). The Changing Nature of public Administration: From Easy Answers to Hard Questions. *Asian Journal of Public Administration*, Vol. 24, No. 2, 153–183.
- Peters, B.G. & Pierre, J. (Edit.) (2013). Introduction: The Role of Public Administration in Governing. Teoksessa Pierre, J. & Peters, G. *Handbook of Public Administration* (1–12). London: SAGE Publications Ltd.
- Pierre, J. & Peters, B.G. (2000). Governance, Politics and the State. Houdsmills, Basingstoke, Hampshire and London: Macmillan Press Ltd.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). Public Management Reform. A Comparative Analysis. 2. Edition. Oxford: Oxford university Press.
- Pollitt, C. (2003). The Essential Public Manager. Public Policy and Management. Open University Press. Glasgow: Bell and Bain Ltd.
- Raitakari, S., Juhila, K., Günther, K., Kulmala, A. & Saario, S. (2012). Asiakaslähtöisyydet asiakas-ammattilaisvuorovaikutuksessa: kuluttajuut, kumppanuus ja huolenpito mielenterveyskuntoutuksessa. Teoksessa: Anttonen, A., Haveri, A., Lehto, J. & Palukka, H. (toim.) *Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos* (47–80). Tampere: Tampere University Press
- Rannisto, P-H. (2013). Asiakas – kuntapalvelujen ongelma vai vastaus kunnan ja valtion väliseen johtamisongelmaan? Teoksessa: Sinervo, L-M. (toim.) *Kunnat ja julkisten palvelujen tulevaisuus* (16–17). Seminaarikirja, 42. Kunnallistieteen päivät. Tampere: Kunnallistieteen yhdistys.

- Rannisto, P.-H. (2014). Asiakkuus ja asiakaslähtöisyys julkisissa palveluissa. Teoksessa: Rintamäki, T. & Tienhaara, P. (toim.) *Palveluajattelun murros – näkymiä uudistuvaan palveluun* (35–40). Tampere: Tampere University Press.
- Rantanen, T. (2013). Kunnan asiakaspalvelu. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Rönkkö, P. (2001). Kunnallishallinto ja hyvinvoinnin kansallinen strategia. Teoksessa: Hoikka, P. (toim.) *Kunnat 2000-luvun kynnyksellä* (105–142). Tampere: Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy.
- Ryan, B. (2012) Co-Production: Option or Obligation? *Australian Journal of Public Administration*, Vol 71, Nro. 3, 314–324.
- Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. (2006). KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkajulkaisu]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. <<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>>. (Viitattu 25.1.2015.)
- Saarinen, M. (2011). Hallinnon alariippumattoman palvelumallin jäljillä. Yhteispalvelun näkökulma toimivaltaan, asiakkuuteen ja hallinnon kehittämiseen. Pro gradu -tutkielma, Yleinen valtio-oppi, hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksen linja. Helsingin yliopisto.
- Sallinen, S., Majoinen, K. & Salenius, M. (toim.) (2012). Elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Salmi, J. (2013). Asiakaspalvelu 2014 – yhdessä palvelut lähelle. Teoksessa: Sinervo, L.-M. (toim.) *Kunnat ja julkisten palvelujen tulevaisuus* (33). Seminaarikirja, 42. Kunnallistieteen päivät. Tampere: Kunnallistieteen yhdistys.
- Salminen, A. (2002). Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Hallinnon kehittämiskeskus. Helsinki: Edita
- Schellong, C. (2007). Citizen Relationship Management. Europäische Hochschulschriften, Reihe 31.
- Stenvall, J. & Harisalo, R. (1996). Johtajuus yhteispalveluissa: selvitys henkisten resurssien johtamisesta Vantaan yhteispalvelupisteissä. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Tat-Kei Ho, A. (2002). Reinventing Local Governments and the E-Government Initiative. *Public Administration Review*, 62, 4, 434–444.
- Treasury Board of Canada Secretariat (2002). Results for Canadians. A Management Framework for the Government of Canada [verkkajulkaisu]. <http://www.tbs-sct.gc.ca/report/res_can/rc-eng.pdf>
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2002). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.
- Valtiovarainministeriö (2008). Uusi yhteispalvelu. Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa. Helsinki: Edita Prima Oy.

- Valtiovarainministeriö (2013). Asiakaspalvelu2014 – Yhdessä palvelut lähelle. Julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishankkeen loppuraportti [verkkojulkaisu]. Valtiovarainministeriön julkaisuja 14/2013. Hallinnon kehittäminen. Helsinki: Juvenes Print. <<http://vm.fi/documents/10623/360836/Asiakaspalvelu2014+yhdess%C3%A4+palvelut+l%C3%A4helle+raportti/2c873246-1263-41f0-a749-7642f13c1647>> (Viitattu 4.3.2015).
- Valtiovarainministeriö (2014a). Asiakaspalvelu2014 – Yhdessä palvelut lähelle. Julkisen hallinnon yhteisen asiakaspalvelun jatkovalmistelutyöryhmän loppuraportti [verkkojulkaisu]. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2014. Hallinnon kehittäminen. Helsinki: Juvenes Print. <http://www.2014.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20140624Asiaka/Asiakaspalvelu2014_loppuraportti.pdf> (Viitattu 4.3.2015).
- Valtiovarainministeriö (2014b). Yhteistyössä palvelu pelaa – Julkisen hallinnon asiakkuusstrategia [verkkojulkaisu]. Helsinki: Valtiovarainministeriö. <<http://verkkojulkaisut.vm.fi/zine/9/pdf>> (Viitattu 4.3.2015.)
- Vartola, J. (2004). Näkökulmia byrokratiaan. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Vartola, J. (2010). Byrokratia modernin hallinnan muotona. Teoksessa: Karppi, I. & Sinervo, L-M. (toim.) *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen* (13–43). Tampere: Eräsalon Kirjapaino Oy.
- Virtanen, P., Suoheimo, M., Lamminmäki, S., Ahonen, P. & Suokas, M. (2011). Matkaopas sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämiseen. Tekesin kataus 281/2011. Helsinki: Tekes.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. (2014). Älykäs julkinen organisaatio. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Virtanen, P. (2013). Kaupunki uudistuu – kohti parempaa toimintamallia ja hyvinvointiekosysteemijättelua. Teoksessa: Sinervo, L-M. (toim.) *Kunnat ja julkisten palvelujen tulevaisuus* (15). Seminaarikirja, 42. Kunnallistieteen päivät. Tampere: Kunnallistieteen yhdistys.
- Wiesell, F. & Modell, S. (2014). From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism? *Financial Accountability & Management*, 30(2) (May), 175–205.
- Yin, R. (2014). Case Study Research. Design and Methods. 5. Edition. London: SAGE Publication Ltd.
- Ylitalo, K. (2005). Palveluja yhteistyössä – kunnat valintojen edessä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen seudullinen yhteistyö verkostoitumiseen ja työnjakoon perustuvana monitoimijaisena mallina. Oulun yliopisto. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

LIITE 1 Haastattelurunko

Toimintamallin merkitys kunnille

- Miten kuvailisitte kuntanne näkökulmasta pilottia?
- Millaisena näette pilotoidun lakisääteisyteen perustuvan yhteispalvelun? (esimerkiksi suhteessa aiempaan yhteispalvelumalliin)
- Mitä periaatteita ja tavoitteita lakisääteinen malli mielestänne käytännössä toteuttaa?
- Miten merkityksellisenä näette yhteispalvelun kehittämisen yleisesti ja entä omassa kunnassanne? Miksi?
- Kuinka tärkeänä palvelumuotona pidätte lakisääteistä asiakaspalvelua?

Asiakkuus hallinnossa ja julkishallinnon yhteisessä asiakaspalvelussa (toimintamallin toimivuus)

- Jos mietitte yleisesti suomalaista julkishallintoa, millaista hallinnon kehittämistyötä mielestänne pitäisi tehdä, mihin asioihin hallinnon kehittämisessä tulisi kiinnittää huomiota?
- Mihin palveluiden järjestämisessä tulisi asiakasnäkökulmasta katsottuna kiinnittää huomiota?
- Millaista kehittämistyötä pilottihankkeessa on mielestänne tehty?
 - Mihin asioihin on mielestänne keskitytty ja mihin olisi ehkä voinut keskittyä kuntien ja juuri oman kuntanne näkökulmasta enemmänkin?
- Kuinka keskeisenä palvelukanavana pidätte lakisääteistä asiakaspalvelua?
 - Miten pilotoidut Asiointipisteet mielestänne vastaavat kuntalaisten palvelukäytäytymistä ja palvelutarpeita?
 - Mikä merkitys ja asema yhteisellä asiakaspalvelulla on mielestänne suhteessa sähköiseen asiointiin?
- Kuinka kuvailisitte asiakaspalveluprosessin toimivuutta?
- Millaisena (miten onnistuneena) pidätte Asiointipiste-konseptia ja sen toteutusta?
- Mitä mahdollisuuksia ja haasteita toimintamalli nostaa mielestänne kuntien näkökulmasta esiin: millaisia käytännön haasteita piltoitu toimintamalli on mahdollisesti käytännössä nostanut esiin? Kuinka näihin on reagoitu?

Yhteistyö pilotoidussa asiakaspalvelumallissa

- Mitä ymmärrätte poikkihallinnollisella yhteistyöllä tarkoitettavan?
- Millaisena näette julkisen sektorin toimijoiden välisen yhteistyön merkityksen julkisen hallinnon kehittämisessä yleensä ja erityisesti kuntien näkökulmasta?
- Millaisena näette yhteistyön pilotointihankkeen aikana?
- Miten kuvailisitte eri toimijoiden roolia ja sitoutumista pilottiin?
- Millaisia haasteita ja mahdollisuuksia monitoimijuus ja yhteistyö on tuonut esiin lakisääteisen yhteispalvelun osalta käytännössä? (yleisesti ja kuntien näkökulmasta)
- Millainen on kuntien rooli hankkeessa?
- Millaisena näette kuntien keskinäisen yhteistyön merkityksen hankkeen onnistumisen kannalta? Entä tulevaisuuden kannalta?
- Millaisena näette poikkihallinnollisen yhteistyön tulevaisuuden?
- Entä toimintamallin tulevaisuuden tai keskeisimmät mahdollisuudet ja haasteet?

LIITE 2 Asiakaskysely



Arvoisa Asiointipisteen asiakas

Julkishallinnon palveluntuottajat haluavat kehittää Asiointipisteiden asiakaspalvelua kysymällä asiakkaiden tyytyväisyyttä. Asiakastyytyväisyyden ja palveluiden arvioimiseksi palautteenne Asiointipisteestä ja siellä saamastanne palvelusta on hyvin tärkeä. Kyselytutkimus toteutetaan anonymisti, eivätkä yksittäisen vastaajan mielipiteet tai tiedot ole tunnistettavissa.

VASTAAJAN TAUSTATIEDOT

1. Oletteko...

- ☐ nainen
☐ mies

2. Mihin seuraavista ikäryhmistä kuulutte?

- ☐ Alle 20 vuotta
☐ 21-30 vuotta
☐ 31-40 vuotta
☐ 41-50 vuotta
☐ 51-64 vuotta
☐ 65 vuotta tai yli

TIEDOT ASIOINNISTA

3. Kuinka pitkä matka teillä on Asiointipisteeseen?

- ☐ Alle 5 km
☐ 5-20 km
☐ 21-30 km
☐ Yli 50 km

4. Missä Asiointipisteessä asioitte?

- ☐ Mikkeli
☐ Oulu, Kiiminki
☐ Parainen
☐ Pelkosenniemi
☐ Saarijärvi

5. Kuinka usein hoidatte viranomaisasioita kunnan tai valtion omissa toimipisteissä tai Yhteispalvelupisteissä keskimäärin **vuodessa**?

- ☐ Yli 10 kertaa
☐ 6-10 kertaa
☐ 1-5 kertaa
☐ En juuri koskaan



6. Missä asiassa asioitte Asiointipisteessä tällä kertaa? (Voitte valita useita vaihtoehtoja.)

- ☐ Kunnan palveluissa (esim. päivähoitohakemus, tilojen vuokraus, laskun maksaminen)
- ☐ Kelan palveluissa
- ☐ Maistraatin palveluissa
- ☐ Verohallinnon palveluissa
- ☐ Poliisin palveluissa
- ☐ Työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto) palveluissa
- ☐ Muu, mikä? _____

7. Mitä palvelutapaa käytitte asianne hoitamiseksi? (Voitte valita useita vaihtoehtoja.)

- ☐ Asiointia asiakaspäätteellä
- ☐ Etäpalvelua (videoneuvotteluyhteys viranomaiseen)
- ☐ Asiointipisteen palveluneuvojan kanssa asiointia
- ☐ Viranomaisen edustajan henkilökohtaista tapaamista Asiointipisteessä
- ☐ Soittoa viranomaisen puhelinpalveluun

***Seuraavaksi on jatkokysymyksiä liittyen edellisen kysymyksen vastauksiin. Vastaa vain niihin palvelutapakysymyksiin, jotka valitsit kysymyksessä 7. Kiitos!**



8.1 Asiointi asiakaspäätteellä toimi hyvin

- ☐ Täysin eri mieltä
- ☐ Jokseenkin eri mieltä
- ☐ Osin samaa mieltä, mutta osin eri mieltä
- ☐ Jokseenkin samaa mieltä
- ☐ Täysin samaa mieltä

8.2 Asiointi etäpalvelun kautta toimi hyvin

- ☐ Täysin eri mieltä
- ☐ Jokseenkin eri mieltä
- ☐ Osin samaa mieltä, mutta osin eri mieltä
- ☐ Jokseenkin samaa mieltä
- ☐ Täysin samaa mieltä

8.3 Asiointi Asiointipisteen palveluneuvojan kanssa toimi hyvin

- ☐ Täysin eri mieltä
- ☐ Jokseenkin eri mieltä
- ☐ Osin samaa mieltä, mutta osin eri mieltä
- ☐ Jokseenkin samaa mieltä
- ☐ Täysin samaa mieltä

8.4 Asiointi viranomaisen kanssa henkilökohtaisessa tapaamisessa toimi hyvin

- ☐ Täysin eri mieltä
- ☐ Jokseenkin eri mieltä
- ☐ Osin samaa mieltä, mutta osin eri mieltä
- ☐ Jokseenkin samaa mieltä
- ☐ Täysin samaa mieltä

8.5 Asiointipisteen ohjaus oikeaan palvelunumeroon toimi hyvin

- ☐ Täysin eri mieltä
- ☐ Jokseenkin eri mieltä
- ☐ Osin samaa mieltä, mutta osin eri mieltä
- ☐ Jokseenkin samaa mieltä
- ☐ Täysin samaa mieltä



KOKEMUS ASIOINNISTA

9. Mitä mieltä olette seuraavista väittämistä liittyen Asiointipisteeseen ja saamaanne palveluun?

	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Osin samaa, osin eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	Ei kokemusta tästä
Sain asiani hoidettua.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Asiakaspalvelu Asiointipisteessä oli ystävällistä.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Asiakaspalvelu Asiointipisteessä oli asiantuntevaa.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Asiointi Asiointipisteessä oli nopeaa.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Asiointipisteen palveluvalikoima vastaa tarpeeseeni saada palveluja.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10. Mitä mieltä olette seuraavista väittämistä liittyen Asiointipisteeseen ja saamaanne palveluun?

	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Osin samaa, osin eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	Ei kokemusta tästä
Asiointipiste on helposti saavutettavissa (hyvä sijainti, hyvät liikenneyhteydet, esteetön kulku tiloihin)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Asiointipisteen opasteet ovat selkeät.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Asiointipisteen aukioloajat ovat minulle sopivat.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Asiointipisteen tilat ovat toimivat.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Asiointipiste helpottaa viranomaisasiointia.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Olin Asiointipisteessä saamaani palveluun kokonaisuutena tyytyväinen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



ASIOINTIPISTE

11. Käyttäisittekö Asiointipisteen palveluja uudelleen?

- ☐ Kyllä
☐ Ei

12. Mitä muuta haluaisitte sanoa Asiointipisteestä ja sen palveluista?

Kiitos vastauksestanne!

TRIOIT APPOINTMENT

1. Mitä palveluita haluaisitte saada Asiointipisteestä?

- ☐ Asiointipiste
☐ Suojakassa
☐ Oikari
☐ Kassa

2. Mitä palveluita haluaisitte saada Asiointipisteestä?

- ☐ Asiointipiste
☐ Suojakassa
☐ Oikari
☐ Kassa

3. Kuinka usein haluaisitte saada Asiointipisteen palveluita? (Valitse yksi vaihtoehto)

- ☐ 1-2 kertaa
☐ 3-4 kertaa
☐ 5-6 kertaa
☐ 7-8 kertaa